



Università per Stranieri di Perugia

Dipartimento di Scienze Umane e Sociali

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
RELAZIONI INTERNAZIONALI E COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

**Analisi della politica estera serba: l'equilibrio tra Mosca e Bruxelles
e la mancata svolta di Aleksandar Vucic**

Laureanda

Sonia Bianconi

Relatore

Prof. Emidio Diodato

Correlatore

Prof. Carlo Simon - Belli

A.A. 2019-2020

Indice

1. Introduzione	3
2. La Foreign Policy Analysis: approcci, vantaggi, limiti e sfide	6
2.1. La politica estera, un problema di definizione	6
2.2. La Foreign Policy Analysis	10
2.2.1. James Rosenau e la Comparative Foreign Policy.....	14
2.2.2. Snyder, Bruck e Sapin: l'importanza del processo decisionale.....	18
2.2.3. I coniugi Sprout ed il contesto ambientale	24
2.3. I limiti e le sfide future della Foreign Policy Analysis	28
2.4. I recenti sviluppi della politica estera	31
3. Il caso serbo: quadro politico e ruolo internazionale di un piccolo grande Stato	38
3.1. Panorama politico-economico e posizione internazionale della Repubblica di Serbia.....	39
3.2. La normativa serba in politica estera	51
3.3. I limiti della politica estera e della diplomazia serba.....	60
3.4. Quadro generale delle relazioni internazionali della Serbia	67
4. La mancata svolta di Aleksandar Vucic.....	76
4.1. Le determinanti fondamentali della politica estera serba	76
4.2. L'evoluzione della politica estera serba dal 2000 al 2012.....	79
4.3. 2012-2014: Aleksandar Vucic e il vento del cambiamento	100
4.3.1. L'emergere del Partito Progressista serbo	100
4.3.2. Chi è Aleksandar Vucic?.....	104
4.3.3. La svolta di Vucic verso Occidente e la presunta fine della tattica equilibrista della Serbia.....	106
4.3.4. Le "arti oscure" occidentali	116
4.4. Bruxelles o Mosca? Questo è il dilemma.....	119
4.4.1. Gli eventi politici dal 2014 ad oggi.....	120
4.4.2. L'evoluzione della politica estera serba dal 2014 ai giorni nostri.....	121
4.4.3. Alcuni casi concreti.....	132

4.5. Il futuro della politica estera serba: stesse sfide diverso scenario	145
Bibliografia.....	152
Sitografia	168
Indice delle figure	168

1. Introduzione

Istočna kapija Beograda e Zapadna Kapija Beograda, tradotto Porta Est di Belgrado e Porta Ovest di Belgrado, sono due edifici residenziali costruiti nella capitale serba negli anni '70 che, situati lungo l'autostrada che attraversa la città, accolgono i viaggiatori provenienti rispettivamente da oriente e da occidente.

La Serbia, da sempre crocevia tra culture, ancora oggi si pone come un ponte tra due mondi diversi, sia per la sua posizione geografica che per la sua storica tradizione di neutralità: erede dell'orientamento internazionale dell'Ex Jugoslavia, la Serbia, proprio come Belgrado con le sue due porte, continua a guardare tanto ad est quanto ad ovest.

Contemporaneamente, questa giovane democrazia, *frontrunner* del processo di integrazione europea nei Balcani occidentali, guarda al futuro ma vive nel passato. Ancora oggi il piccolo/grande paese balcanico è infatti vittima di alcune dinamiche del suo trascorso che lo bloccano nel suo cammino europeo: il non allineamento e la tendenza verso l'autoritarismo. I fantasmi di Tito e Milosevic sono tornati ad aleggiare su Belgrado (sebbene, come si vedrà, il primo non se ne sia mai andato) con l'ascesa al potere di un ex sostenitore del progetto della "Grande Serbia" che da ormai otto anni si maschera da cheerleader della prospettiva europea mentre stende il tappeto rosso a Putin e bacia la bandiera cinese.

Il presente lavoro di tesi si incentra sull'Analisi della politica estera serba negli ultimi venti anni e si pone l'obiettivo di rilevarne gli elementi di continuità e i fattori di cambiamento, con particolare riferimento alla figura di Aleksandar Vucic, Vicepremier dal 2012, Primo ministro dal 2014 e Presidente della Repubblica di Serbia dal 2017. A tal fine, il contributo si divide in tre sezioni.

Il primo capitolo si limiterà ad un'illustrazione nozionistica della Foreign Policy Analysis (FPA), la branca della Scienza politica che studia la gestione e le determinanti delle relazioni esterne degli Stati. Attraverso una rapida ricognizione degli approcci dei padri fondatori della disciplina, si cercherà di

comprendere il valore aggiunto delle teorie della FPA allo studio delle relazioni internazionali. Un'ultima sezione sarà invece dedicata alle sfide che hanno interessato la politica estera dei paesi del mondo occidentale negli ultimi 20-30 anni.

Nel secondo capitolo, dopo aver introdotto in termini generali il contesto politico-economico serbo, ci si focalizzerà sulla normativa e sulla prassi che soggiace alla determinazione e all'implementazione della politica estera del paese. Un'attenzione particolare sarà riservata all'individuazione dei limiti della diplomazia della Serbia mentre l'ultimo paragrafo sposterà lo sguardo allo stato attuale della partnership internazionale del paese balcanico, anticipando alcune delle questioni oggetto di riflessione del terzo capitolo.

Nel capitolo 3, si proporrà uno schema interpretativo della *foreign policy* serba attraverso l'individuazione delle sue determinanti fondamentali. Alla luce di queste, si ripercorreranno le tappe principali dell'evoluzione dell'azione esterna del paese dalla caduta del regime di Milosevic ad oggi, mediante un'analisi delle dichiarazioni e dei comportamenti di politica estera degli esecutivi serbi nei periodi: 2000-2012, 2012-2014, 2014-2020. Il 2012 ed il 2014 delimitano un periodo di false percezioni a livello internazionale in relazione alla capacità (e volontà) di Aleksandar Vucic, all'epoca Vicepremier, di superare lo scoglio titino del non allineamento in favore di Bruxelles.

Il filo conduttore della trattazione sarà proprio l'incapacità della Serbia di scegliere tra l'Unione europea, maggior finanziatore della crescita del paese e la Russia, sorella, amica e maggior fornitore di gas e petrolio del paese. Come si avrà modo di osservare, le maggiori difficoltà di una simile posizione emergono in occasione delle crisi internazionali: quando ai vertici di Mosca e di Bruxelles riaffiorano le speranze di un fermo allineamento con le proprie posizioni da parte di Belgrado, le aspettative dei due contendenti vengono quasi sempre deluse.

Il paragrafo conclusivo rifletterà sui possibili risvolti futuri che la schiacciante vittoria del partito di Vucic alle ultime elezioni di giugno comporterà sulla politica estera della Serbia, con particolare riferimento alle implicazioni, positive

e negative, dell'emergere dell'ennesima "stabilocrazia" nel teatro dei Balcani occidentali.

2. La Foreign Policy Analysis: approcci, vantaggi, limiti e sfide

2.1. La politica estera, un problema di definizione

Prima di procedere con l'analisi dei principali orientamenti che sono emersi nell'ambito della Foreign Policy Analysis (o FPA), è necessario tentare di definire il concetto di politica estera, un compito non semplice nonostante questo ramo dell'azione governativa, a metà tra la dimensione domestica e quella internazionale, sia antico quanto gli stessi Stati nazione.¹

Innanzitutto, occorre distinguere tra due ambiti spesso confusi tra loro: la politica estera e la politica internazionale. Approssimativamente, la politica estera può essere definita come l'insieme delle scelte e delle azioni, prodotte dalle singole strutture istituzionali interne agli Stati, nei confronti di altri attori esterni mentre la politica internazionale può essere vista come la somma di più politiche estere che interagiscono tra loro nel contesto mondiale. Nel breve articolo dall'eloquente titolo "International Politics is not Foreign Policy", il noto politologo americano Kenneth Waltz scrive: "An international-political theory can explain states' behavior only when external pressures dominate the internal disposition of states, which seldom happens. When they do not, a theory of international politics needs help."² E questo aiuto viene fornito dalle teorie della FPA, meritevoli di riuscire (o quantomeno tentare) a spiegare il comportamento degli Stati nell'arena internazionale, analizzandone quanto accade all'interno.

Nonostante la Foreign Policy Analysis si sia sviluppata come campo di studi autonomo solo dopo la Seconda Guerra Mondiale, gli allora consolidati paradigmi delle Relazioni internazionali (in seguito anche IR) esprimevano già una chiara idea sulle determinanti e sulle implicazioni della politica estera degli Stati. Ad oggi non esiste, infatti, una definizione precisa ed unanimemente

¹ Convenzionalmente il punto di partenza di una moderna concezione dello Stato e dei rapporti internazionali viene fatto risalire alla Pace di Vestfalia del 1648 che pose fine alla guerra dei Trent'anni.

² K. Waltz, *International Politics is not Foreign Policy*, in *Security Studies*, 1996(1), p. 57.

accettata del concetto di politica estera ma l'accezione dell'espressione muta al variare dell'approccio teorico delle Relazioni internazionali da cui si parte nel definirla.³ Una nozione cui si ricorre comunemente nello spiegare il significato della politica estera è l'interesse nazionale, un concetto fondamentale per interpretare le ragioni che spingono gli Stati a dialogare o a confliggere tra loro. Il problema con questo punto di riferimento riguarda il suo essere declinato in ordini di priorità diversi a seconda che l'osservatore adotti un approccio realista, liberale, critico/marxista o costruttivista.

Nel caso della visione realista, la politica estera di un paese si esplica in via prioritaria in termini di garanzia della sicurezza dei propri confini e, in secondo luogo, risponde al bisogno di accrescimento del proprio potere rispetto agli altri.⁴

Uno dei maggiori teorici del realismo del secolo scorso, Hans Morgenthau, parte dal presupposto che l'interesse nazionale viene sempre declinato in termini di potere ed in un mondo in cui gli Stati competono per il potere, la sopravvivenza costituisce l'obiettivo di fondo della politica estera.⁵ Un altro noto esponente del realismo, il politologo francese Raymond Aron, partendo dal presupposto che la politica internazionale sia direttamente determinata dalla politica estera dei singoli Stati, sostiene che i fini generali di quest'ultima sono alternativamente la sicurezza, la potenza o la gloria. Nel primo caso, eventuali conflitti internazionali si caratterizzerebbero per un'intensità ridotta e una breve durata, cessando con il ristabilimento dei previ livelli di sicurezza di uno Stato. Nel secondo caso, la volontà di accrescere la propria potenza condurrebbe lo Stato ad intraprendere azioni irrazionali dai limiti non definiti, con conseguenze potenzialmente molto pericolose. Nel terzo, l'obiettivo delle azioni di politica estera coinciderebbe invece con il desiderio di veder riconosciuta dagli altri la propria potenza, una

³ Cfr. F. Mazzei, *Relazioni Internazionali II edizione*, Egea, 2016, p. 74.

⁴ Questo secondo aspetto costituirebbe anche la fonte primaria degli squilibri internazionali, che però, sempre nell'ottica realista, troverebbero nel principio dell'equilibrio di potenza il mezzo principale per garantire la stabilità internazionale.

⁵ In "Politics Among Nations" Morgenthau scrive: "International politics, like all politics, is a struggle for power. Whatever the ultimate aims of international politics, power is always the immediate aim. Statesmen and peoples [...] whenever they strive to realize their goal by means of international politics, they do so by striving for power." V. H. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York, 1948, p. 13.

situazione che, in termini di carica aggressiva dell'attore statale, si colloca a metà strada tra le prime due.⁶

Adottando una prospettiva liberale, l'idea di interesse nazionale dovrebbe piuttosto essere declinata al plurale, in linea con l'attenzione, tipicamente idealista, ai bisogni dei singoli cittadini. Conseguentemente, gli obiettivi socioeconomici e di welfare perseguiti da uno Stato saranno altrettanto o più importanti di quelli relativi al mantenimento e/o incremento del proprio potere politico nel panorama internazionale. Pertanto, nella sua azione verso l'esterno, la classe dirigente impiegherà risorse al fine di favorire l'interdipendenza economica e il libero commercio, principi che, nell'ottica liberale, garantiscono la pace ed il rispetto dei diritti umani e rendono obsoleto l'approccio securitario tanto caro ai realisti. Fra i vari punti di scontro tra le due correnti sopracitate, si ricorda il dibattito sulla natura della diplomazia, strumento privilegiato dell'azione di politica estera, che vede confrontarsi le tesi di Morgenthau e di Woodrow Wilson. Se il politologo realista sostiene l'idea per cui la diplomazia pubblica sarebbe pericolosa in quanto responsabile di incrementare la propaganda ed ostacolare la pace, all'indomani della Prima guerra mondiale, viceversa, il Presidente statunitense difende l'*open diplomacy* e la necessità di abbandonare la diplomazia segreta, che aveva caratterizzato le relazioni internazionali fino ad allora.⁷

Ma tornando alle diverse interpretazioni di interesse nazionale, il critico marxista Immanuel Wallerstein, padre del noto paradigma del sistema-mondo, osserva come uno Stato, guidato dall'urgenza di soddisfare le esigenze della borghesia capitalista, tenda a concentrare i suoi sforzi verso l'esterno nella sottrazione di risorse agli Stati poveri della periferia.

Infine, sebbene questa corrente teorica si sia sviluppata solo verso la fine degli anni 80, per completezza, è utile richiamare la visione della politica estera del

⁶ Cfr. C. Simon-Belli, *Teorie delle relazioni internazionali*, Guerra Edizioni, Perugia, 2002, pp. 133-137.

⁷ Tra i noti 14 punti di Wilson, elaborati nel 1919 e considerati dal Presidente americano come l'unica base possibile per una pace duratura, il primo invita gli Stati a concludere "pubblici trattati di pace, stabiliti pubblicamente e dopo i quali non vi siano più intese internazionali particolari di alcun genere, ma solo una diplomazia che proceda sempre francamente e in piena pubblicità".

costruttivismo sociale. Uno dei suoi maggiori teorici, il politologo Alexander Wendt, coerentemente con l'assunto per cui l'interesse nazionale di uno Stato varia a seconda dei valori e delle credenze dominanti al suo interno che contribuiscono a delinearne l'identità, scrive "the character of international life is determined by the beliefs and expectations that states have about each other, and these are constituted largely by social rather than material structures".⁸ Con questa frase Wendt sottolinea, in realtà, uno degli aspetti più cari ai teorici della Foreign Policy Analysis, ovvero l'importanza della percezione, mostrando una certa affinità tra il paradigma costruttivista e l'analisi di politica estera.

Nonostante le profonde differenze nel definire la motivazione prioritaria dell'azione esterna di un qualsiasi Stato, un vizio comune delle sopracitate teorie è l'incapacità di "spiegare eventi, sviluppi e politiche nello specifico, soprattutto quando riguardano intervalli temporali relativamente brevi".⁹ La Foreign Policy Analysis nasce nell'ambito della scienza politica, proprio per sopperire a questo deficit e studia i processi decisionali intrapresi dai *decision maker* in quest'ambito, basandosi sia su determinanti di politica interna che su fattori di politica internazionale.

Si deve a Robert Putnam la rappresentazione della politica estera come un *two level game* per cui a livello nazionale, gruppi interni perseguono i propri interessi sollecitando i governi ad adottare politiche favorevoli mentre i politici aspirano a maggior potere strutturando coalizioni tra questi gruppi. Contemporaneamente, a livello internazionale, i governi dei singoli Stati tentano di massimizzare le proprie capacità di soddisfare le pressioni interne, minimizzando le conseguenze avverse di eventuali sviluppi a livello mondiale.¹⁰

I decisori non possono ignorare né l'una né l'altra dimensione e sono vincolati, da un lato, da fattori prettamente internazionali, come: la distribuzione del potere (economico e politico/militare) tra gli Stati, le alleanze, il diritto e le

⁸ A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p.20.

⁹ C. Simon-Belli, *op.cit.* p. 277.

¹⁰ Cfr. R. Putnam, *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, in *International Organization*, 42 (1988), n. 3, pp. 433-435.

organizzazioni internazionali; dall'altro da elementi eminentemente domestici come: le caratteristiche storiche e culturali, la posizione, l'estensione geografica e la rilevanza demografica, lo sviluppo economico e tecnologico, la disponibilità di risorse, le capacità militari, il sistema politico (obiettivi di partiti politici e gruppi di interesse), la personalità del leader al governo, i media e l'opinione pubblica.¹¹

2.2. La Foreign Policy Analysis

Si è precedentemente segnalato come le riflessioni sul sistema internazionale nel suo complesso si siano sviluppate ben prima degli studi sui processi decisionali di politica estera delle singole nazioni. Non si è, tuttavia detto che quest'ultimi sono sorti in risposta alle lacune e ai limiti delle teorie delle IR. L'esperta di Foreign Policy Analysis Valerie Hudson distingue la FPA dalla teoria delle relazioni internazionali definendo la prima un'*actor-specific theory* e la seconda un'*actor-general theory*. La prima espressione si basa sull'assunto per cui tutto quello che accade tra le nazioni e nelle nazioni è l'effetto delle azioni di decisori politici che agiscono individualmente o in gruppi. Con actor-general theory invece, l'autrice fa riferimento alla propensione a non guardare nello specifico a chi adotta ed implementa determinate scelte, ma a considerare tale soggetto come un attore unitario e razionale che agisce in nome dello Stato che rappresenta.¹²

Alla luce di queste considerazioni, in questa sezione, si è deciso di introdurre la Foreign Policy Analysis partendo proprio dalle ragioni per cui le tradizionali teorie di politica internazionale hanno fallito nel fornire spiegazioni utili ed efficaci agli operatori di politica estera.

La politica internazionale può essere interpretata come il risultato di comportamenti che si formano a diversi livelli: individuale, statale e

¹¹ Cfr. AS. Bojang, *The Study of Foreign Policy in International Relations*, in Journal of Political Sciences & Public Affairs, 2018, pp. 2-8 (<https://www.longdom.org/open-access/the-study-of-foreign-policy-in-international-relations-2332-0761-1000337.pdf>, consultato il 10 agosto 2020) .

¹² Cfr. V. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*, in Foreign Policy Analysis, 2005(1), pp. 1-2

strutturale. Nel saggio "Man, the State and War" del 1959 Kenneth Waltz osserva come le teorie che hanno tentato di spiegare l'origine dei conflitti hanno mosso da considerazioni riguardanti tre immagini: la natura umana, le caratteristiche interne agli Stati e la struttura del sistema internazionale. Nel primo caso, Waltz fa riferimento all'assunto etico-filosofico sposato da pensatori come Tucidide, Machiavelli e Morgenthau, per cui l'indole malvagia ed egoista dell'uomo è una delle cause, se non *la* causa, del verificarsi delle guerre, tesi in contrapposizione con l'ottimismo dei sostenitori del liberalismo.

Per quanto concerne le caratteristiche degli Stati, raramente considerate dai realisti, occorre invece riportare la visione liberale e marxista. Alcuni teorici liberali hanno tentato, con parziale successo, di comprendere i diversi output di politica estera, individuando nella forma di governo la categoria entro cui distinguere tra Paesi bellicosi e non. Sfruttando la doppia correlazione pace-democrazia e guerra-autocrazia, i sostenitori della pace democratica, primo fra tutti Immanuel Kant, affermano che le democrazie tendono a non muovere guerra ad altre democrazie, preferendo risolvere le controversie in modo pacifico.¹³

Nella concezione marxista invece, è la struttura economica a determinare le scelte e le azioni degli Stati. A tal proposito nella sua opera, Waltz scrive: "Marx and the Marxists represent the fullest development of the second image. [...] to revolutionize states, to destroy capitalism and institute socialism, will bring peace".

La terza immagine di Waltz si impernia sul concetto di anarchia internazionale, un principio che porta gli attori sistemici, gli Stati, ad assumere degli atteggiamenti conflittuali. È su quest'ultimo livello che il politologo statunitense ha concentrato la sua teoria delle IR, adottando la posizione per cui il sistema internazionale ha un'influenza determinante e completa sia sulle interazioni tra Stati, sia sulle loro dinamiche interne. Si rileva come l'impostazione olistica di

¹³ Per approfondimenti sul tema si vedano anche i lavori di Michael W Doyle, tra cui: *Liberalism and World Politics*, in *The American Political Science Review*, 80 (1986), n 4, pp. 1151-1169.

Waltz sia "talmente radicale che nel suo modello le caratteristiche degli attori sembrano diventare di fatto irrilevanti".¹⁴

La ragione per cui si è deciso di riportare il modello dei tre livelli di analisi individuati da Waltz è per riflettere su come, così considerati, a nessun livello di indagine gli approcci tradizionali si sono dimostrati in grado di fornire una spiegazione pienamente convincente (e soprattutto concretamente utile) di tutti gli eventi di politica internazionale. Tra le varie critiche mosse alle cosiddette *actor-general theories* troviamo il sostanziale disinteresse per i processi decisionali che sottostanno a qualsiasi output di politica estera. A questa carenza la FPA tenta di rimediare, offrendo strumenti per giungere ad una teoria sulla scelta politica umana.¹⁵

Secondo Hudson e Vore, vista attraverso le lenti della FPA, la politica internazionale (soprattutto nelle sue interpretazioni realiste) dovrebbe abbandonare alcuni dei suoi più significativi assunti.¹⁶ In primis, l'approccio metodologico dell'analisi di politica estera prevede lo spacchettamento della black box che si cela dietro ogni decisione e determina l'individuazione di una moltitudine di interessi che rompono in maniera decisa con il principio dell'unitarietà e piena razionalità dello Stato. Un paese è, infatti, la somma di istituzioni diverse, costituite da individui, agenzie burocratiche e gruppi che lavorano nell'ambito degli affari internazionali. Ciò considerato, l'interesse nazionale cessa di essere un concetto univoco e diventa la somma degli obiettivi, spesso confliggenti, di vari giocatori.

In secondo luogo, la disciplina prende atto del fatto che gli stessi decisori non sono del tutto razionali poiché: non possiedono né cercano informazioni perfette, non sono in grado di prendere in considerazione più di due o tre alternative alla volta ed elaborano le informazioni in maniera diversa a seconda della condizione in cui si trovano (tesa o rilassata).¹⁷

¹⁴ C. Simon-Belli, *op.cit.* p. 111.

¹⁵ V. M. Hudson, C. S. Vore, *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow*, in *Mershon International Studies Review*, 39 (1995), p. 210.

¹⁶ Ivi, pp. 210-211.

¹⁷ Si veda a tal proposito la teoria delle crisi di Michael Brecher. Nell'articolo pubblicato nel 1979 in *The Journal of Conflict Resolution*, dal titolo "*State Behavior in International Crisis. A Model*"

Inoltre, il focus della FPA sul momento decisionale, obbliga il ricercatore a prestare attenzione anche a personalità, esperienze, predisposizioni sociali e culturali, percezioni e modelli interpretativi degli individui coinvolti nel processo decisionale, tutti aspetti dati per scontato e non indagati dalla teoria delle relazioni internazionali.

Ciò precisato, si denota come l'analisi della politica estera si dimostra utile per comprendere sia la politica domestica di un paese che la sua proiezione esterna. A questo duplice beneficio, che consente di produrre teorie politicamente rilevanti utili a comprendere e gestire meglio le crisi internazionali contemporanee, corrisponde però il difficile compito di correlare informazioni provenienti da campi di studi tra loro profondamente diversi: la scienza politica, le scienze sociali (psicologia, sociologia, antropologia ecc.) e le relazioni internazionali. Sui limiti che derivano da questa problematica operazione e che caratterizzano la FPA si tornerà dopo aver illustrato i diversi orientamenti della disciplina.

Le seguenti sezioni si basano sul modello di lavoro della ricercatrice Valerie Hudson del 1995 (con Christopher Vore) e del 2005.

L'analisi della politica estera si sviluppa come disciplina a partire dal secondo dopoguerra con gli studi degli autori appartenenti alla cosiddetta prima generazione della FPA¹⁸: Rosenau, caposcuola della Comparative Foreign Policy Analysis, Snyder, Bruck e Sapin, studiosi del processo decisionale nella sfera politica ed i coniugi Sprout, le cui analisi si sono soffermate sul rapporto tra il contesto e le decisioni di politica estera.

A questi studi si aggiunge la più consolidata e nota teoria della scelta razionale, un approccio multidisciplinare che parte dal presupposto che gli individui adottano scelte sulla base di un calcolo costi-benefici al fine di massimizzare i

l'autore osserva come, in corrispondenza di crisi internazionali, gli Stati si trovano a dover prendere decisioni in tempi rapidi. La scarsità della risorsa temporale ed il timore della minaccia che incombe portano i decisori ad adottare scelte più aggressive, risultato di analisi basate su una selezione negativa delle informazioni (si preferiscono le notizie più eclatanti e meno positive che contribuiscono ad aumentare la tensione). Contribuiscono a determinare un output negativo anche la riduzione del numero di decisori e la semplificazione delle tappe del processo decisionale.

¹⁸ Cfr. V. M. Hudson, C. S. Vore, *op.cit.* p.214.

propri vantaggi. Questa corrente si basa sull'assunto che il decisore è dotato di razionalità perfetta e di informazioni precise e complete. In realtà, gli individui, non possedendo informazioni perfette, non sono in grado di operare un calcolo costi-benefici esatto ed equilibrato e, addirittura, agiscono spesso d'istinto.¹⁹ Queste sono le principali ragioni per cui, nonostante abbiano conosciuto un progressivo perfezionamento nei decenni, le teorie della rational choice sono state oggetto di svariate critiche, provenienti soprattutto dal campo di studi della psicologia cognitiva e dai sostenitori della teoria del prospetto²⁰. Nei paragrafi seguenti si riportano i principali tratti delle opere che costituiscono le radici della FPA.

2.2.1. James Rosenau e la Comparative Foreign Policy

Nel 1966 James Rosenau, con il noto saggio "Pre-theories and theories of foreign policy"²¹, contribuì in maniera determinante a porre le basi per gli studi nell'ambito della politica estera comparata (Comparative Foreign Policy o CFP). Con l'intenzione di sfidare la prassi di considerare ciascun evento internazionale come unico e non ricorrente, il politologo americano si pose l'obiettivo di studiare in aggregato i comportamenti di politica estera di diversi Stati, per individuarvi affinità e differenze. L'ambizione dello studioso sarebbe stata quella di elaborare una teoria unificata, valida per comprendere i comportamenti di tutte le nazioni di tutti i tempi e quindi avente capacità previsionale. Una teoria

¹⁹ Cfr. A. Farkas, *Evolutionary Models in Foreign Policy Analysis*, in *International Studies Quarterly* – Special Issue: Evolutionary Paradigms in the Social Sciences, 1996(40), n. 3, pp. 343-346.

²⁰ La teoria del prospetto fu elaborata da Daniel Kahneman e Amos Tversky nel 1979, in opposizione alla teoria dell'utilità attesa. Si tratta di un modello descrittivo del processo decisionale in atto in situazioni di rischio che, secondo gli autori, sarebbe caratterizzato da un rifiuto del rischio in scelte che coinvolgono guadagni certi e un'accettazione del rischio in decisioni che implicano perdite certe. Per approfondimenti v. D. Kahneman e A. Tversky, *Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk*, in *Econometrica* 1979(47), n. 2, pp. 263-292.

²¹ Il capitolo è contenuto nella collettanea *Approaches to Comparative and International Politics*, a cura di R. Barry Farrel (Northwestern University Press, 1966, Evanston). Questo contributo è stato poi ristampato in *The Study of World Politics*, un'opera dello stesso Rosenau in cui il politologo raccoglie i suoi più rilevanti scritti in un volume coeso e completo. Vedi: J. Rosenau, *Pre-theories and theories of foreign policy* in *The Study of World Politics*, Routledge, Abingdon, 2006, pp. 171-199.

utile agli stessi decisori di uno Stato, in grado di individuare, in maniera più o meno dettagliata, gli elementi scatenanti delle crisi internazionali attuali, operare analogie con crisi del passato ed offrire degli spunti risolutivi per quelle contemporanee e future. Un simile paradigma comportava inevitabilmente un approccio multilivello e multicausale, sintesi di una serie di informazioni derivanti da diverse scienze sociali. Come prevedibile, tuttavia, l'obiettivo di individuare un metodo di analisi degli eventi internazionali che tenesse conto di tutti i fattori causali e che, sulla base di questi, consentisse di effettuare previsioni future efficaci, si dimostrò ingenuo ed eccessivamente ambizioso. Nonostante ciò, l'immensità dello scopo ebbe il beneficio di stimolare un'attività di theory building, raccolta dati ed innovazioni metodologiche che non hanno eguali nella storia dello studio delle relazioni internazionali.

In *Pre-theories of Foreign policies*, Rosenau individua delle categorie di fattori che possono condizionare, in diversa misura, le scelte di politica estera²²:

- Le variabili individuali, ovvero tutte le caratteristiche che riguardano unicamente il decisore che determina ed implementa la politica estera della nazione. Includono i suoi valori, talenti, difetti ed esperienze, e tutte quegli aspetti che distinguono le sue scelte di politica estera da quelle di un qualsiasi altro decisore.
- Le variabili di ruolo, ossia i comportamenti esterni dei funzionari in attuazione delle mansioni derivanti dal ruolo che ricoprono, indipendentemente dalle caratteristiche personali (es. ambasciatori che devono rappresentare e difendere la posizione del proprio paese).
- Le variabili governative, gli aspetti della struttura governativa che limitano o rafforzano le scelte di politica estera prese dai decisori.
- Le variabili sociali, tra cui i valori, il grado di unità nazionale, il livello di industrializzazione, ecc.
- Le variabili sistemiche, ovvero la struttura del sistema internazionale che condiziona gli Stati, benché in diversa misura a seconda del loro peso e ruolo

²² Cfr. J. Rosenau, *Pre-theories and theories of foreign policy* in *The Study of World Politics*, Routledge, Abingdon, 2006, pp. 172-173.

(es. la realtà geografica può modellare le decisioni e le azioni dei funzionari di politica estera).

Rosenau definisce queste variabili come gli ingredienti di una pre-teoria di politica estera. Al fine di formulare una vera e propria pre-teoria è necessario stabilire la loro forza relativa, mettendo in ordine le categorie in base al peso di ciascuna nella definizione dell'azione esterna dello Stato in analisi. Centinaia di pre-teorie possono essere costruite sulla base delle combinazioni di classificazione delle cinque variabili. Nel 1966, sulla base delle caratteristiche del sistema internazionale e degli Stati, Rosenau presentò un proprio modello di griglia interpretativa (Figura 1) mettendo a sistema da un lato le cinque categorie presentate, dall'altro tre grandezze relative a: la dimensione del paese, lo sviluppo economico ed il grado di apertura politica.

<i>Geography and physical resources</i>	<i>Large Country</i>				<i>Small Country</i>			
	<i>Developed</i>		<i>Underdeveloped</i>		<i>Developed</i>		<i>Underdeveloped</i>	
<i>State of the economy</i>								
<i>State of the polity</i>	<i>Open</i>	<i>Closed</i>	<i>Open</i>	<i>Closed</i>	<i>Open</i>	<i>Closed</i>	<i>Open</i>	<i>Closed</i>
Rankings of the variables	Role Societal Governmental Systemic Individual	Role Individual Governmental Systemic Societal	Individual Role Societal Systemic Governmental	Individual Role Governmental Systemic Societal	Role Systemic Societal Governmental Individual	Role Systemic Individual Governmental Societal	Individual Systemic Role Societal Governmental	Individual Systemic Role Governmental Societal
Illustrative examples	US	USSR	India	Red China	Holland	Czechoslovakia	Kenya	Ghana

Figura 1: Illustrazione della pre-teoria di James Rosenau²³

Attraverso questa tipologia Rosenau osserva che:

- La rilevanza della variabile sistemica varia inversamente alla vastità geografica di un paese: la maggior disponibilità di risorse in paesi di grandi dimensioni (v. Stati Uniti, Unione Sovietica, Cina) determina una minor dipendenza di questi dal sistema internazionale.
- Le caratteristiche individuali dei decisori condizionano maggiormente la politica estera dei paesi con un'economia debole a causa dei minori vincoli imposti da burocrazie e grandi organizzazioni (India, Cina, Kenya, Ghana). Al contrario, Stati con uno sviluppato sistema produttivo sono fortemente vincolati da questi

²³ Ivi, p. 176.

soggetti al punto che la personalità e le esperienze dei decisori sono poco o per nulla influenti (Stati Uniti, Olanda).

- La variabile di ruolo assume un'importanza maggiore nelle economie più sviluppate (Stati Uniti, Unione Sovietica, Olanda, Cecoslovacchia).

- La variabile sociale condiziona maggiormente i sistemi politici aperti che quelli chiusi; in questi ultimi la marginale esigenza di soddisfare le richieste non governative determina una minor necessità di funzionari (v. Unione Sovietica, Cina, Cecoslovacchia, Ghana).

- Le variabili governative sono più potenti di quelle sociali nelle *polities* chiuse rispetto a quelle aperte.²⁴

Gli esempi illustrativi presentati nell'ultima riga della tabella costituiscono dei modelli guida utili allo studioso di politica estera di un determinato Stato. Ad esempio, volendo adottare la griglia interpretativa ideata da Rosenau, una volta classificato il paese per le sue dimensioni e caratteristiche economiche e politiche, si potrà indicare l'ordine in cui le cinque variabili incidono sulle scelte di politica estera, comparando il caso studio ai tipi ideali riportati in figura. Questo lavoro permetterebbe di prevedere le ripercussioni che ciascun evento, interno o internazionale può produrre sulla politica estera di uno Stato.²⁵

L'adozione dell'evento come unità di analisi per lo studio della politica estera condusse negli anni '60-'70 ad una massiccia raccolta dati sugli avvenimenti internazionali, prevalentemente finanziata dal governo statunitense. Gli studenti venivano impiegati nella selezione e sistematizzazione delle informazioni, le quali venivano poi codificate secondo delle regole standard e salvate su supporto elettronico. Questo lavoro richiese un investimento di tempo e denaro enorme che però si pensava sarebbe stato utile ai decisori della politica estera. Infatti, il fine principale consisteva nella creazione di sistemi di allerta che avrebbero avvisato i leader politici di crisi prossime nel mondo; tuttavia, tale obiettivo risultò in un fallimento per l'assenza di una teoria che spiegasse e

²⁴ Ivi, p. 271.

²⁵ Si potrà quindi ipotizzare che nel caso olandese "anche l'elezione al potere di un primo ministro particolarmente sui generis non farebbe variare più di tanto il tipo di politica estera prodotta dal paese" in C. Simon-Belli, *op.cit.* p. 284.

prevedesse il verificarsi di tali eventi.²⁶ Hudson e Vore, a tal riguardo scrivono: "Again CFP found itself being pulled in opposite directions. Was the research goal to say something predictive about a specific nation in a particular set of circumstances (which would be highly policy relevant, but which might closely resemble information from a traditional country expert)? Or was the goal a grand unified theory (which would not be very policy relevant, but which would add scientific understanding to the study of foreign policy)? Attempts to accomplish both with the same research led to products that were unsatisfactory in a scholarly as well as a policy sense".²⁷

2.2.2. Snyder, Bruck e Sapin: l'importanza del processo decisionale

Come per Rosenau, anche per Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin, un approccio multidisciplinare e multicausale è imprescindibile nello studio della politica internazionale. Ma se il lavoro di Rosenau ha ispirato ricercatori ad elaborare modelli di comparazione tra la politica estera di più Stati, il noto saggio del 1954 di Snyder e del suo team, dal titolo "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics" ha stimolato studiosi a guardare all'interno dello Stato nazione. Proprio a tal proposito, gli autori scrivono "We adhere to the nation-state as the fundamental level of analysis, yet we have discarded the state as a metaphysical abstraction. By emphasizing decision-making as a central focus, we have provided a way of organizing the determinants of action around those officials who act for the political society. Decision-makers are viewed as operating in dual-aspect setting so that apparently unrelated internal and external factors become related in the actions of the decision-makers."²⁸

In rottura con le contemporanee idee di Morgenthau, nei primi anni 50, Snyder e i suoi colleghi condannano il riduzionismo realista, promuovendo una concezione della politica internazionale molto più complessa. Dallo Stato

²⁶ Cfr. V. Hudson, *op.cit.* pp. 1-30.

²⁷ V. M. Hudson, C. S. Vore, *op. cit.*, p.221.

²⁸ R. Snyder, H. Bruck, B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, Palgrave Macmillan, New York, 2002, p. 75.

unitario e razionale, nonché unico attore rilevante nell'arena internazionale, l'attenzione si sposta così sulle modalità in cui leader, gruppi e coalizioni di attori possono condizionare la strutturazione delle questioni di politica estera, la selezione della decisione tra le opzioni possibili e l'implementazione della scelta operata.²⁹

Partendo quindi dalla convinzione che l'analisi della politica internazionale debba focalizzarsi in gran parte sul comportamento di coloro la cui condotta corrisponde all'azione dello Stato, per Snyder, un'attenzione particolare deve essere attribuita al processo di *definizione della situazione*. In tutto ciò la percezione degli eventi, le attitudini, le aspettative, i giudizi personali e le finalità dei decisori di uno Stato sono fondamentali nell'orientarne il comportamento nell'arena mondiale. Infatti, questi fattori, situazionali e biografici, contribuiscono a delineare ordini di preferenze negli individui incaricati di scegliere ed agire in nome della nazione.³⁰

Nell'ultima parte del contributo, Snyder e i suoi collaboratori presentano il processo di formazione delle decisioni come la somma di tre determinanti: sfere di competenza, flussi comunicativi e informativi e aspetti motivazionali.³¹ A tal proposito gli autori scrivono: "About the decision-makers in any decisional system concerned with any particular problem we want to know: what are the characteristics and relationships of the spheres of competence? What are the motivational influences at work? What is the nature of the communication network? What is the nature, amount and distribution of information? And, finally, what is the reciprocal impact of these on each other? Answers to these questions should provide a basis for adequately describing and explaining state action".³²

Alla pubblicazione dell'articolo del 1954, tradotto in un volume nel 1963, hanno fatto seguito numerosi studi con l'intento di definire l'impatto delle dinamiche di gruppo sull'output del processo decisionale analizzato.

²⁹ Cfr. M. Hermann, *Preface*, in *International Studies Review* 3(2001), n. 2, p.1.

³⁰ Cfr. R. Snyder, H. Bruck, B. Sapin, *op.cit.* p. 144.

³¹ *Ivi*, p. 141.

³² *Ivi*, p. 142.

Lo stesso Snyder (e Co) ha enfatizzato il ruolo della struttura dei gruppi che prendono decisioni, importando il concetto di "organisational behavior" (lo studio del comportamento umano in contesti organizzativi) dai campi della psicologia, sociologia ed economia a quello della politica.

Gli studiosi dell'organisational behaviour osservano che gli individui si comportano diversamente quando si trovano al di fuori dell'organizzazione di cui fanno parte, rispetto a quando ricoprono il proprio ruolo al suo interno. Partendo da questo assunto, durante la seconda metà del secolo scorso, diversi ricercatori hanno proposto dei modelli di analisi delle decisioni di politica estera, distinguendo tra le dinamiche decisionali che si innescano in grandi apparati burocratici e in piccoli gruppi.

Nel 1978, lo studioso Charles Hermann, in "Why Nations Act", categorizza i gruppi autori delle azioni esterne di uno Stato in base alla loro dimensione, al ruolo del leader, alle regole decisionali e all'autonomia dei partecipanti, riuscendo a prevedere il possibile risultato delle decisioni per ogni tipo di gruppo. A distanza di un decennio, lo stesso Charles e la psicologa politica Margaret Hermann propongono uno schema di tre tipologie di decisori:

- il leader dominante: un singolo individuo in grado di reprimere l'opposizione e, ove necessario, di prendere una decisione autonomamente.
- il singolo gruppo: un insieme di membri di un unico corpo che collettivamente seleziona una linea di azione, mantenendo sempre aperto un dialogo costruttivo al suo interno.
- la coalizione di attori autonomi: un insieme di individui, gruppi o rappresentanti di istituzioni che agiscono per il governo. Nessuno di questi soggetti può prendere decisioni in maniera autonoma obbligando gli altri ad adeguarsi, anzi, ciascuno deve concorrere a determinare la decisione, un'impresa resa particolarmente difficile dall'assenza di un corpo autorevole sovraordinato.

Per Margaret Hermann "this categorization is considered both mutually exclusive and exhaustive. The actors who make authoritative decisions for

governments in the foreign policy arena should correspond to one of these three configurations".³³

I fattori che determinano la prevalenza di uno dei tre tipi di attori sugli altri sono molteplici e spaziano dalla forma di governo dello Stato in questione alla natura del problema di politica estera da risolvere; dal grado di volontà degli attori di assumersi l'onere della scelta al livello di competenze necessarie per adottarla. Per gli studiosi, le conseguenze delle azioni di ciascuna unità decisionale sull'azione esterna di un governo derivano dal grado di autonomia di ciascuna categoria rispetto a fattori esterni. In generale, nel caso di soggetti indipendenti, si distingue tra un insensibile leader dominante, un gruppo singolo in grado di raggiungere un rapido consenso e una coalizione di attori in sintonia tra loro. Viceversa, nel caso di soggetti facilmente influenzabili da variabili esterne, si differenzia tra un leader sensibile, un singolo gruppo in continuo disaccordo e una moltitudine di attori caratterizzata da una relazione non a somma zero³⁴.

Nella prima ipotesi, l'assenza di costrizioni esterne condurrebbe a comportamenti di politica estera più "estremi", termine con cui gli autori intendono sia situazioni di sostanziale inazione che di massima attività. I soggetti indipendenti, inoltre, sarebbero più propensi a mantenere le proprie posizioni rispetto agli attori esternamente influenzabili. Nello specifico, le prime due categorie di soggetti, leader e singoli gruppi, tenderebbero ad impiegare interamente le risorse a loro disposizione e a preferire strumenti economici e militari (generalmente più dispendiosi) in aggiunta o al posto dei canali diplomatici. Nel caso dell'indipendente coalizione di attori autonomi, la volontà di ciascuno di prevalere sugli altri porterebbe ogni soggetto a pensare esclusivamente ai propri fini, determinando una situazione di stallo che tuttavia,

³³ M. Hermann, *How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework*, in *International Studies Review*, 3(2001), n.2, p. 57.

³⁴ Con l'espressione "gioco a somma zero", nella teoria dei giochi si indica una situazione in cui il guadagno o la perdita di un partecipante è perfettamente bilanciato da una perdita o un guadagno di un altro partecipante in una somma uguale e opposta. Nel nostro caso tuttavia, la coalizione di attori autonomi è priva di questa caratteristica, per cui presenta un complessivo squilibrio.

in termini di destinazione delle risorse, si tradurrebbe in uno scarso impiego di capitali ed un forte ricorso alla diplomazia.

Viceversa, qualora più limitati da quanto accade al di fuori dell'unità decisionale, gli attori non indipendenti, in particolare il leader ed il *single group* mostrerebbero maggior cautela e ponderazione, preferendo la diplomazia, gestendo un problema alla volta ed impiegando moderate quantità di risorse. Per quanto riguarda la terza tipologia di soggetti, questi (avvalendosi dell'insieme di regole e norme politiche) prediligerebbero un atteggiamento più cooperativo e negoziato, giungendo ad un accordo.³⁵

In sintesi, il modello degli Hermann permette di operare comparazioni tra i corpi decisionali governativi di più Stati e tra le unità che concorrono a delineare la politica estera all'interno di uno stesso Stato, mostrando, sulla scia di Snyder e colleghi, una particolare sensibilità alle peculiarità dei processi decisionali.

Come Charles e Margaret Hermann, anche lo psicologo Irving Janis³⁶ sostiene che la struttura e le dinamiche soggiacenti all'unità decisionale, nel suo caso il *single group*, sono in grado di modellare la politica estera del governo. Secondo Janis, molte politiche fallimentari sono attribuibili ai dannosi effetti del "groupthink", un fenomeno per cui i membri dei più alti e solidi gruppi politici si caratterizzano per una continua ricerca del consenso. Il desiderio di giungere ad una rapida ed indolore unanimità sulla questione da risolvere porta i singoli individui a soffocare i dubbi personali e a silenziare il dissenso.

Paul Hart, nell'analizzare la teoria di Janis scrive: "The results are devastating: a distorted view of reality, excessive optimism producing hasty and reckless policies and a neglect of ethical issues. The combination of these deficiencies makes these groups particularly vulnerable to initiate or sustain projects that turn out to be policy fiascos."³⁷

Se Janis viene considerato tra gli autori più rilevanti nello studio del processo decisionale di piccoli gruppi unitari, Max Weber è senza alcun dubbio colui che

³⁵ M. Hermann, C. Hermann, *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*, in *International Studies Quarterly*, 33(1989), n. 4. Pp. 373- 376.

³⁶ Il suo lavoro più rilevante in questo ambito è "*Victims of Groupthink; a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*" del 1972.

³⁷ P. Hart, *Irving L. Janis' Victims of Groupthink*, in *Political Psychology*, 12(1991), p. 247.

ha posto le fondamenta per la schiera di ricercatori che nell'ambito della FPA ha, in seguito, esaminato le dinamiche che si sviluppano all'interno delle grandi organizzazioni burocratiche degli Stati. Gli analisti di politica estera che si sono concentrati su questo tema, hanno dimostrato come la razionalità delle scelte in questo ambito possa essere stravolta dalle peculiarità dei corpi burocratici. Le grandi organizzazioni mettono la propria sopravvivenza al primo posto, valutandola in termini di: capacità di influenzare le scelte governative rispetto ad altre organizzazioni, budget e morale del personale. Conseguentemente l'organizzazione tenta in ogni modo di incrementare il proprio ruolo e la propria forza, contenendo le spese e mantenendo intatta la propria missione. L'esistenza di procedure operative standardizzate, inoltre, permette poca flessibilità e creatività e impedisce l'implementazione di più efficaci soluzioni innovative.³⁸

Partendo dalla riflessione sull'*organisational behaviour* proposta da Snyder e colleghi, diversi programmi di ricerca si sono susseguiti con il fine di analizzare in che modo tali schemi comportamentali, ricorrenti nei gruppi decisionali, abbiano influenzato determinate crisi o eventi cruciali per le relazioni internazionali. È il caso del noto saggio "Essence of Decision" dello scienziato politico Graham Allison, pubblicato per la prima volta nel 1971, a distanza di meno di dieci anni dall'evento oggetto della sua analisi: la crisi dei missili di Cuba. Allison esamina l'episodio attraverso tre diverse cornici:

- il modello classico o dell'attore razionale che, più superficialmente, inquadra la questione, fissa le unità di analisi (ovvero le scelte governative) e porta l'attenzione sugli obiettivi del governo nazionale.
- il modello del processo organizzativo che enfatizza i processi e le procedure delle grandi organizzazioni che costituiscono un governo.
- il modello politico/burocratico che concepisce gli affari esteri come la risultante di negoziati tra giocatori con diversi interessi all'interno del governo nazionale.³⁹

³⁸ Cfr. V. Hudson, *op.cit.* p. 8.

³⁹ G. Allison, *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, Boston, 1971, pp. 4-7.

Gli ultimi due modelli hanno provveduto la base per spiegazioni e previsioni che il primo (sebbene utile a mettere in luce il problema) non è riuscito a produrre. Invece che essere considerati separatamente, per Allison, i tre schemi interpretativi devono essere visti come complementari l'uno per l'altro: "Model I fixes the broader context, the larger national patterns and the shared images. Within this context, Model II illuminates the organizational routines that produce the information, alternatives and action. Within the Model II context, Model III focuses in greater detail on the individual leaders of a government and the politics among them that determine major governmental choices. The best analysts of foreign policy manage to weave strands of each of the three conceptual models into their explanations".⁴⁰

2.2.3. I coniugi Sprout ed il contesto ambientale

Un ulteriore importante contributo alla Foreign Policy Analysis giunge dai coniugi Harold e Margaret Sprout, autori del volume "Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics", pubblicato per la prima volta nel 1956, poi ampliato e rivisitato sottoforma di articolo (1957) e di saggio (1965). Nei testi, i due studiosi mettono in luce il legame tra le scelte di politica estera e le peculiarità del contesto in cui queste avvengono. Con il termine "contesto" gli Sprouts intendono due concetti profondamente diversi tra loro e nell'articolo del 1957 precisano: "Our thesis [...] is that environmental factors become related to the attitudes and decisions which comprise a State's foreign policy only by being perceived and taken into account in the policy forming process. The stateman's *psychological* environment (that is, his image, or estimate, of the situation, setting or milieu) may or may not correspond to the *operational* environment (in which his decisions are executed). But in policy-making, [...] what matters is how the policy-maker imagines the milieu to be, not how it actually is."⁴¹

⁴⁰ Ivi, pp. 258-259.

⁴¹ H. Sprout, M. Sprout, *Environmental factors in the Study of International Politics*, in *The Journal of Conflict Resolution*, 1957(1), n. 4, p. 318.

In sintonia con Snyder, anche i coniugi Sprout manifestano un interesse specifico nei confronti degli individui autori delle scelte di politica estera: le loro percezioni, esperienze, credenze, attitudini, valori, emozioni, memorie, concezione di sé e della propria nazione sarebbero cruciali nel determinare la condotta internazionale dello Stato. Conseguentemente, il primo passo per comprendere il nesso ambiente – decisione politica è capire come l'unità decisionale (unico leader o gruppo) concepisce il *milieu* e come interpreta le opportunità e i limiti del contesto in cui si trova rispetto ai fini da realizzare.⁴² Ma cosa struttura il contesto sociale in cui opera il decisore? La cultura, la storia, la geografia, l'economia, le istituzioni politiche, l'ideologia, la demografia sono solo alcune delle risposte.⁴³

I coniugi Sprout, tuttavia, non nascondono i limiti del loro approccio: l'analista, che nella quasi totalità dei casi è costretto a lavorare a distanza dal suo oggetto di studio, non riesce a delineare efficacemente la personalità e l'orientamento del decisore, finendo per avere informazioni insufficienti ed incomplete.

Il Paradigma degli Sprouts ha aperto la strada a nuovi approcci volti ad integrare lo studio della politica estera alla psicologia cognitiva da un lato e alla sociologia dall'altro. Per quanto concerne lo studio delle caratteristiche individuali dei decisori, si è già menzionato, in relazione ai soggetti coinvolti nel processo decisionale, il contributo di Margaret Hermann. In "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders", la psicologa statunitense esamina l'impatto di 6 caratteristiche personali sulla politica estera di 45 capi di governo. Il nazionalismo, la fiducia nella capacità di un particolare soggetto di controllare gli eventi, la sete di potere, l'esigenza di affiliazione, la complessità concettuale utilizzata nella descrizione di situazioni e la sfiducia verso gli altri, sono i sei connotati la cui combinazione determinerebbe due modalità di definire stili e contenuti della politica estera. Ne derivano due idealtipi di decisori: il leader indipendente (conta un grado alto in tutte le caratteristiche ad eccezione della complessità concettuale) e quello

⁴² Cfr. Ivi, p. 319.

⁴³ Cfr. V. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*, in *Foreign Policy Analysis*, 2005(1), p. 10.

partecipativo (viceversa, presenta un'alta complessità concettuale ed un valore basso in tutti gli altri aspetti).⁴⁴

Altri studiosi del nesso psicologia-politica che meritano di essere menzionati sono Alexander George e Robert Jervis.

Il comportamentista Alexander George, dopo aver esaminato i testi degli anni '50 del sociologo di origini russe Nathan Leites⁴⁵, ha ristrutturato il concetto di *operational code* (coniato dallo stesso Leites), definendolo come una significativa porzione dell'insieme di credenze dell'attore relativamente alla vita politica.⁴⁶ In quanto al legame tra *operational code* e politica estera, George nel 1969 scrive: "A political leader's beliefs about the nature of politics and political conflict, his views regarding the extent to which historical developments can be shaped, and his notions of correct strategy and tactics-whether these beliefs be referred to as "operational code," "Weltanschauung," "cognitive map," or an "elite's political culture"-are among the factors influencing that actor's decisions".⁴⁷

L'accento viene quindi nuovamente posto sul valore della percezione della realtà, piuttosto che sulla realtà oggettiva. Coerentemente con questa visione, il professore di politica internazionale Robert Jervis in "Perception and Misperception in International Politics" del 1976, esplora l'ampia gamma di meccanismi psicologici che alterano, filtrano e manipolano le informazioni mentre gli individui prendono decisioni, individualmente o in gruppo, nell'ambito di situazioni quali i negoziati internazionali, le crisi e i contesti bellici e prebellici.⁴⁸

Si è già scritto dell'importanza delle variabili sociali nella trattazione della pre-teoria di Rosenau: valori, livello di nazionalismo, sviluppo economico e politico, dimensioni e benessere incidono in varia misura sui comportamenti

⁴⁴ Cfr. M. Hermann, *Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders*, in *International Studies Quarterly*, 1980(24), n. 1, pp. 20-22.

⁴⁵ Si veda: N. Leites, *The Operational Code of the Politburo*, McGraw-Hill, New York, 1951; N. Leites, *A Study of Bolshevism*, The Free Press, Glencoe – Illinois, 1953.

⁴⁶ A. George, *The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making*, in *International Studies Quarterly*, 1969(13), n. 2, p. 197.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Cfr. H. Starr, *Towards Minimizing Misperception*, in *The Review of Politics*, 1977(39), n.3, p. 430.

degli Stati. Grande importanza è data allo studio dell'impatto dell'opinione pubblica sulle decisioni di politica estera dei paesi.⁴⁹ Altrettanto rilevante è stato il lavoro di Kal Holsti, che ha indagato le implicazioni sociologiche e psicologiche che si celano dietro la concezione che ogni Stato ha del proprio ruolo e del proprio peso relativo nello scacchiere internazionale, dei fattori che, secondo il teorico, influenzerebbero profondamente le sue azioni nei confronti delle altre nazioni.⁵⁰

Da includere in questa categoria di studi, sono anche i contributi volti a dimostrare il legame tra gli interessi delle organizzazioni della società civile e gli output di politica estera degli Stati in cui queste sono radicate.⁵¹ Valerie Hudson ricorda anche il peso della cultura sulla cognizione e sulla strutturazione delle istituzioni (come gli apparati burocratici) nonché sulle tecniche di risoluzione dei conflitti.⁵²

La lista degli autori e delle opere riportati in questo paragrafo non è certamente esaustiva; a partire dai tre paradigmi dei padri fondatori della disciplina (Rosenau, Snyder&Co, gli Sprouts) la FPA ha conosciuto considerevoli sviluppi tanto empirici quanto teorici, volti ad aggiornare le varie teorie rispetto allo stato delle relazioni internazionali in continuo cambiamento, a scapito dei più semplicistici approcci "actor-general".

Da un lato la Foreign Policy Analysis è riuscita, attraverso la creativa innovazione degli strumenti di analisi, a rompere la rigidità delle tesi tradizionali, privilegiando un approccio multidisciplinare (comune a tutte le teorie esaminate) e soprattutto avvalendosi della ricerca empirica nel tentativo di trovare risposte alle sfide contemporanee. Dall'altro lato però, i limiti che hanno contraddistinto quest'area di studi ai suoi albori ancora tormentano gli esperti di oggi, vittime dei problemi che la pratica di coniugare ambiti disciplinari tanto

⁴⁹ Si veda a tal proposito O. Holsti, J. Rosenau, *Vietnam, Consensus, and the Belief Systems of American Leaders* in *World Politics*, 1979(32), pp. 1-56.

⁵⁰ V. K. Holsti, *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*, in *International Studies Quarterly*, 1970(14), n.3, pp. 233-309.

⁵¹ Si veda ad esempio: D. Skidmore, V. Hudson, *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formation*, Westview Press, Boulder, 1993.

⁵² Cfr. V. Hudson, *op.cit.* p. 12.

diversi (quanto necessari) tra loro implica. Le problematiche specifiche che scaturiscono da tale premessa vengono affrontate nel paragrafo successivo.

2.3. I limiti e le sfide future della Foreign Policy Analysis

Per quanto riguarda i limiti della Foreign Policy Analysis, occorre tornare ad un lavoro fondativo della disciplina di cui si è già avuto modo di apprezzare la valida capacità analitica: il volume di Snyder, Bruck e Sapin. Nel testo, tra le difficoltà che spiegherebbero le ragioni dei lenti progressi verso un'analisi più ordinata ed efficiente, gli studiosi rilevano le seguenti:

- Procurarsi i *dati* necessari all'elaborazione di teorie esplicative e predittive non è semplice a causa della segretezza che concerne gran parte della diplomazia: "diplomatic records and memoirs are published years after the events occurred. Negotiations are held in secret or semi-secret. Security regulations -necessary and otherwise- hide many vital facts. Busy administrators have been known to have little sympathy for the scholarly curiosity of the academic man. Withal, only the most naïve could close his eyes to this basic handicap."⁵³
- A causa dell'ampia gamma di fenomeni che il campo di studi abbraccia, la questione della *selettività*, sempre problematica, viene intensificata.
- Spesso gli eventi oggetto di ricerca sono essenzialmente il prodotto del *caso* e non delle volontà dei policy makers, per cui il tentativo di trovare un modello esplicativo di tali fenomeni è totalmente vano.
- Infine, c'è il problema della *simultaneità* derivante dal fatto per cui nessuno Stato si impegna in azioni isolate e cronologicamente ordinate. La miriade di azioni decise ed implementate nello stesso momento all'interno dei governi ed il gran numero di interazioni coesistenti tra diversi Stati determinano delle implicazioni generalmente trascurate dalla FPA.

In relazione alle sfide odierne del ramo di studi, il recente lavoro di Jean Frédéric Morin e Jonathan Paquin "Foreign Policy Analysis - A Toolbox" espone in maniera chiara le quattro priorità sulle quali gli analisti di politica estera

⁵³ R. Snyder, H. Bruck, B. Sapin, *op.cit.* p. 52

dovranno incentrarsi in futuro. Nell'ultimo capitolo del manuale⁵⁴ i due politologi trattano brevemente le sfide che attendono i futuri ricercatori. Ora che ha empiricamente dimostrato le sue idee centrali, al fine di incrementare la propria utilità, la Foreign Policy Analysis deve:

- Superare l'ecletticismo e stabilire dei legami tra diversi modelli teorici: negli anni 70 i ricercatori della FPA hanno abbandonato l'obiettivo chimerico di formulare una teoria generale che potesse spiegare varie declinazioni di politica estera, valide in qualsiasi contesto. Al contrario, la disciplina ha prodotto efficaci teorie a medio raggio, esclusivamente esplicative di situazioni ben definite. Come si è già sottolineato, l'approccio multilivello e multidisciplinare rappresenta un importante vantaggio vista la complessità e multicausalità delle dinamiche sociali sottostanti al mondo della politica. Tuttavia, questo ecletticismo si è tradotto in programmi di ricerca singoli, restii a comunicare tra loro. Questa sfida consiste, pertanto, nello sviluppo di collegamenti tra i modelli teorici esistenti in grado di assicurare progressi futuri.

- Superare l'"America-centrismo" ed evidenziare le similarità tra più contesti nazionali: come le Relazioni internazionali, anche la Foreign Policy Analysis si è sviluppata nelle università americane ed ancora oggi gli Stati Uniti ne rappresentano il centro di gravità. Sebbene si siano distinti importanti studiosi anche in altri contesti nazionali, i principali centri di ricerca, giornali scientifici, banche dati e conferenze annuali dedicate alla FPA sono ancora prettamente radicati negli Stati Uniti. Questa concentrazione geografica ha spesso generato confusione tra la FPA in generale e l'analisi della politica estera americana in particolare. Molti ricercatori hanno infatti sviluppato le proprie teorie avendo in mente la politica estera statunitense e testando le proprie ipotesi esclusivamente nel contesto americano, con il risultato che tesi provate valide nell'ambito del Nuovo Mondo, non sono applicabili in altri paesi. Questa sfida consiste, pertanto, nella necessità di consolidare teorie di politica estera osservando maggiormente i comportamenti di altre nazioni.

⁵⁴ V. J.F. Morin, J. Paquin, *Foreign Policy Analysis - A Toolbox*, Palgrave MacMillan, Cham (Svizzera), 2018, pp. 341-350.

- Superare lo Stato-centrismo ed estendere la ricerca a nuove categorie di attori: se fino a qualche decennio fa l'ordine vestfaliano giustificava il monopolio della politica estera da parte degli Stati nazione, e quindi il focus della FPA su questa unica categoria di attori, a partire dai primi anni '90 questo modello ha conosciuto un progressivo sfaldamento. Le questioni internazionali emerse negli ultimi anni sono multifattoriali e non si fermano alla frontiera di uno Stato, ma coinvolgono tutti i paesi indistintamente (ne sono degli esempi il cambiamento climatico, il cyberterrorismo, il problema migratorio ecc.). A questi elementi si affianca la moltiplicazione di soggetti non governativi locali, nazionali e internazionali che impongono il proprio punto di vista relativamente al metodo con cui fronteggiare le problematiche globali e che non possono essere ignorati, né dai policy maker, né tanto meno dagli analisti di politica estera. Da non trascurare è, inoltre, la pratica sempre più diffusa per cui entità subnazionali, quali città, regioni e Stati Federati, implementano la propria politica estera, occasionalmente in contrapposizione con la linea politica del governo centrale.

⁵⁵ Le miriadi di dimensioni, livelli e attori che concorrono alla produzione di politica estera hanno prodotto un crollo dei punti di riferimento tanto cari alle teorie actor-general delle IR. Tale circostanza ha reso tanto arduo quanto essenziale lo studio dei processi decisionali interni ad enti ed istituzioni non riconducibili direttamente agli Stati, un'attività da portare avanti e approfondire in futuro.

- Superare le riflessioni fine a sé stesse e sviluppare un autentico dialogo con gli operatori della disciplina, senza però perdere la propria identità. L'esistenza di una netta definizione tra la ricerca scientifica e le attività pratiche di politica estera costituisce un limite della FPA, la quale ha sviluppato soprattutto la sua dimensione teorica. Certamente non mancano casi in cui i modelli teorici e metodologici della disciplina si sono rivelati utili ai funzionari di politica estera, soprattutto nel prevedere i comportamenti degli interlocutori; ciò nonostante, al

⁵⁵ Un esempio rilevante di questo fenomeno è riscontrabile nella governance multilivello dell'Unione Europea, un modo di gestire i problemi e decidere le politiche che prevede il coinvolgimento di più livelli di governo.

fine di progredire efficacemente nell'ambito della FPA, resta necessario evitare un gergo eccessivo e dedicarsi di più al chiarimento degli assunti teorici.

2.4. I recenti sviluppi della politica estera

L'incremento del numero degli Stati che hanno ottenuto l'indipendenza durante il secolo scorso ha determinato un aumento degli studi sulla politica estera a livello internazionale. Già all'indomani della Prima Guerra Mondiale, dalla dissoluzione degli imperi ottomano, tedesco, austro-ungarico e russo, complice il wilsoniano principio di autodeterminazione dei popoli, emersero nuovi Stati che, su imitazione delle maggiori potenze occidentali, intrapresero un dialogo con gli altri attori statuali regionali e mondiali. La fine della Seconda Guerra Mondiale e l'avvio del processo di decolonizzazione hanno diffuso questa tendenza su scala globale, un andamento chiaramente osservabile nella crescita delle adesioni all'Onu⁵⁶. Contemporaneamente alla nascita di nuovi Stati, dalla fine della Prima Guerra Mondiale ad oggi, abbiamo assistito ad un'importante evoluzione dei contenuti delle decisioni di rilevanza internazionale di questi soggetti. Durante il bipolarismo l'adesione ad un determinato blocco rendeva la politica estera di ciascuno Stato un ambito di decisione prettamente vincolato alle contingenze internazionali. Ciò non significa che durante la guerra fredda la politica estera delle piccole e medie potenze occidentali si sia interrotta, ma l'appiattimento ideologico delle assemblee parlamentari, relativamente a decisioni internazionali, impediva lo strutturarsi di un dialogo costruttivo tra maggioranza e opposizione. Per non parlare degli Stati del blocco sovietico, le cui politiche estere non potevano minimamente discostarsi dalla linea dettata dal PCUS, pena l'invasione dell'Armata Rossa. Con il crollo del muro di Berlino, i ministeri degli affari esteri europei ed internazionali hanno conosciuto maggiori margini di manovra in termini di scelta delle alleanze e definizione degli obiettivi

⁵⁶ Mentre nel 1945 si contavano 51 Stati membri, a distanza di trent'anni, nel 1975, il numero di rappresentanti in seno all'Assemblea delle Nazioni Unite è quasi triplicato, arrivando oggi ad includere 193 paesi parte.

di politica estera, rendendo però ancor più complesso il lavoro degli analisti responsabili di comprendere queste dinamiche.

Dopo questa breve ricostruzione dell'evoluzione della politica estera dalla seconda metà del secolo scorso, quest'ultima sezione si concentrerà principalmente sulla considerevole evoluzione che questo peculiare ambito dell'agire politico ha conosciuto negli ultimi trent'anni, partendo dagli effetti derivanti da un fenomeno che, per molti analisti di politica internazionale, ha costituito un punto di svolta: la globalizzazione.

Le interpretazioni del termine e le tesi relative all'origine della globalizzazione sono varie; c'è chi riconduce l'emergere del fenomeno al 1492, anno della scoperta dell'America, chi lo fa partire dal 1914 con lo scoppio della Prima Guerra *mondiale*, chi dal 1945 con l'istituzione delle Nazioni Unite. Non è questa la sede per ripercorrere la storia della globalizzazione; basti ricordare che il fenomeno, come molti, è il frutto di un processo (per alcuni secolare per altri prettamente contemporaneo) che è stato nel tempo condizionato da un ampio spettro di eventi storici, innovazioni tecnologiche e prospettive teoriche.

In questa sede si sposterà la visione secondo la quale la globalizzazione abbia subito una vitale accelerazione negli anni 90 del secolo scorso, originando dei mutamenti radicali mondiali che hanno interessato tanto il settore economico quanto quelli politico, sociale e culturale.

La breve egemonia unipolare statunitense conseguente al crollo del muro di Berlino, l'ascesa dell'ordine liberale internazionale, il clamoroso successo di internet e i suoi risvolti sulla comunicazione e sull'informazione hanno fortemente condizionato il processo di formazione delle scelte di politica estera degli Stati. Per definire più nello specifico tale rivoluzione, è necessario riprendere il concetto di politica estera come un *two level game*. Come si è già precisato, questa peculiare branca dell'agire politico si distingue dalle altre per essere un'attività di confine tra la sfera domestica e la sfera internazionale degli Stati nazione ed è esattamente su questo aspetto che la globalizzazione produce gli effetti più dirompenti, minando alla radice uno degli elementi costitutivi dello Stato: il territorio o, più precisamente, la frontiera. È evidente che la globalizzazione tende a indebolire le barriere esistenti tra gli Stati,

rendendo i confini molto più porosi ed elastici al passaggio di merci, individui, capitali ed idee e producendo, di conseguenza, un calo della capacità di controllo degli Stati su quanto entra ed esce dal proprio territorio. Vasta è la letteratura sulla crisi dello Stato-centrismo dovuta alla crescente interdipendenza tra le nazioni; ne è un esempio paradigmatico il processo di integrazione europea che ha portato all'emergere di un'organizzazione sovranazionale la cui interconnessione tra le economie degli Stati membri (che hanno subito negli ultimi 70 anni una forte riduzione della propria sovranità) non ha precedenti nella storia. A tal proposito, Rosenau ha affermato come le scarse capacità degli Stati di governare il cambiamento rendono la politica estera sempre più irrilevante.⁵⁷

Quindi, in sintesi, possiamo affermare che la globalizzazione ha messo in crisi la definizione stessa del concetto di politica estera, spezzando quella rigida separazione tra sfera domestica e sfera internazionale che fino a pochi decenni fa costituiva uno dei più solidi principi delle tradizionali teorie delle relazioni internazionali.

Alla crisi dello Stato-centrismo, si affianca un secondo effetto della globalizzazione: la comparsa e il consolidamento di soggetti diversi dagli Stati in grado di influenzarne la politica estera. Si parla in ampia misura di: grandi multinazionali, ONG, media internazionali, organizzazioni terroristiche, gruppi religiosi ed altre tipologie di associazioni di carattere transnazionale che riescono ad affermarsi nell'arena internazionale grazie ad un'attività di lobbying, finalizzata alla mobilitazione dell'opinione pubblica sia nazionale che globale, scavalcando l'autorità e la capacità di controllo degli Stati in cui si inseriscono.

Gli anni '90 hanno rappresentato un decennio destabilizzante per i sostenitori dell'approccio realista, soprattutto dopo un periodo, quello del bipolarismo, in cui le prospettive di Morgenthau e Waltz avevano raggiunto l'apice del successo, giustificando la contrapposizione tra i due blocchi come l'ennesima

⁵⁷ Cfr. D. Beach, *Analyzing Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012, p. 204.

realizzazione del principio dell'equilibrio di potenza.⁵⁸ La dissoluzione dell'URSS e la vittoria statunitense su scala mondiale, dovuta alla strategia di contenimento ideata dal realista George Kennan, hanno sancito il trionfo del paradigma democratico liberale su quello autoritario e l'emergere di un ordine internazionale unipolare di matrice americana. Il contemporaneo manifestarsi degli etnonazionalismi in altri teatri regionali (come i Balcani o la Somalia) ha tuttavia sottratto credibilità a tutte quelle teorie che prediligevano una spiegazione della realtà internazionale privilegiando il livello di analisi sistemico. Nel contempo infatti, l'affermazione della democrazia su scala mondiale ha concretamente rafforzato la capacità dei singoli individui di incidere sulla politica estera dei propri paesi, un fenomeno che ha trovato un fondamento teorico nel costruttivismo sociale, la corrente teorica delle IR che enfatizza il ruolo dei singoli e la loro capacità di produrre cambiamenti nella struttura stessa del sistema internazionale ⁵⁹.

Durante gli anni 90 e, ancor di più, con l'aprirsi del nuovo millennio si assiste ad un'accentuata personalizzazione della politica che, nelle democrazie parlamentari, quando coinvolge il capo di governo, si abbina spesso alla prassi della *presidenzializzazione* del governo. Queste tendenze, che consistono in una complessiva "esaltazione" della figura del leader, sono state prima favorite dal mezzo televisivo e, a partire dai primi anni 2000, dall'avvento dei social media. I social network hanno reso ancor più obsoleti partiti e parlamenti, un tempo unici organi di mediazione tra cittadini e classe dirigente, consentendo ai leader di partito di rivolgersi direttamente al bacino elettorale di riferimento. Questi processi, avendo un impatto dirompente sulla politica nel suo complesso, hanno inevitabilmente influenzato la condotta esterna dello Stato in cui si sviluppano. A tal proposito, si osserva un rafforzamento del leader di governo il quale,

⁵⁸ È opportuno osservare come dal 1948 al 1989, le politiche domestiche ed estere dei paesi alleati agli Stati Uniti e, tanto più, degli Stati compresi nell'orbita sovietica fossero imbrigliate dalle dinamiche proprie della guerra fredda.

⁵⁹ Si tratta di un approccio che acquista importanza negli anni 90, spostando l'attenzione sui processi di costruzione sociale dei significati e della realtà. Mette in discussione concetti basilari delle Relazioni internazionali come l'anarchia, lo Stato, il potere, l'interesse nazionale, la sicurezza e riscopre nozioni come il cambiamento, le identità, il ruolo di idee e valori e le interazioni sociali.

anche nei sistemi parlamentari, si sente ulteriormente legittimato ad ampliare le proprie prerogative visto il rapporto privilegiato intrattenuto con i propri votanti. Si pensi inoltre alla facilità con cui i grandi decisori politici possono pubblicare su Twitter o su Facebook le proprie opinioni su un qualsiasi tema. Questa pratica, che prende il nome di "Digital Diplomacy" o "Tweeplomacy", consiste nell'utilizzo di siti web e social media da parte del governo per condurre azioni di sensibilizzazione diplomatica e diplomazia pubblica⁶⁰.

Relativamente alla funzione delle assemblee legislative nell'esercizio degli affari internazionali del paese, si osserva una duplice evoluzione. Da un lato, sebbene le carte costituzionali prevedano precisi meccanismi di garanzia del primato parlamentare nell'elaborazione di alcuni strumenti di politica estera⁶¹, a partire dagli anni 90, si registra un "mancato o carente coinvolgimento delle assise parlamentari nazionali ai procedimenti decisionali governativi di natura internazionale"⁶². Dall'altro lato tuttavia, anche in risposta a questo indebolimento degli organi legislativi, si segnala l'impetuoso sviluppo della diplomazia parlamentare: "Il progressivo spostamento di ampie porzioni di sovranità dall'ambito nazionale a quello internazionale pone, in modo sempre più stringente, ai parlamenti il tema della legittimazione e del controllo democratico delle decisioni e fa emergere l'opportunità di disporre, accanto agli strumenti della tradizionale diplomazia dei governi, di sedi interparlamentari di dialogo, cooperazione e confronto".⁶³

Un ulteriore aspetto che costituisce una tendenza preoccupante del modo di agire degli Stati nel panorama internazionale, riguarda l'emergere del nazionalismo sovranista all'interno delle democrazie occidentali, esito (ma anche

⁶⁰ Esempari sono i tweet di Donald Trump, con cui il Presidente esprime senza mezzi termini le proprie opinioni su crisi o eventi internazionali in corso.

⁶¹ Ad esempio, l'articolo 80 della Costituzione italiana prevede l'autorizzazione delle Camere per "a ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi".

⁶²G. Baiocchi, *Profili e missione della diplomazia parlamentare*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2005(72), n. 4, p. 675.

⁶³ Servizio Affari Internazionali – Senato della Repubblica, *Repertorio della diplomazia parlamentare mondiale. Linee di tendenza, prospettive e criticità*, 2018, p. 3 (https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/Repertorio_diplomazia_parlamentare.pdf). Consultato il 26 agosto 2020.

causa) della crisi dell'ordine liberale internazionale. Questa opzione politica, molto scettica nei confronti dell'internazionalismo e del multilateralismo del mondo globalizzato, sostiene una visione della politica estera finalizzata unicamente alla difesa dell'interesse nazionale. Tale approccio alle relazioni internazionali non può che essere di breve periodo in quanto, nel contesto internazionale, tanti nazionalismi riluttanti al compromesso sono destinati al fallimento o, nel peggiore dei casi, al conflitto.

Infine, un ultimo aspetto che merita attenzione è la progressiva centralità dell'opinione pubblica nella determinazione delle scelte di politica estera.⁶⁴ All'inizio di questo capitolo si sono riportate le antitetiche prospettive di Morgenthau e Wilson sull'opportunità di una diplomazia rispettivamente chiusa o aperta.⁶⁵ Dall'essere un ambito esclusivamente gestito da una ristretta élite di tecnici esperti, negli ultimi decenni la politica estera ha conosciuto un forte coinvolgimento dei cittadini, in gran parte dovuto al mondo dell'informazione. Tuttavia, questa evoluzione, sebbene indice di un potenziamento democratico, presenta dei rischi: "[...] in un mondo caratterizzato da una crescente interconnessione e dalla forte reattività dell'opinione pubblica, la politica estera è sempre più dipendente dall'andamento contingente del dibattito, perdendo progressivamente quella connotazione come politica degli interessi permanenti".⁶⁶

Questa tendenza si lega al consolidamento del nazionalismo di matrice populista, il quale comporta un utilizzo dei propositi di politica estera come oggetto della permanente propaganda dei leader, siano essi al governo o all'opposizione. In aggiunta, la propensione alla semplificazione delle crisi internazionali affinché siano più comprensibili al popolo, sommata al crescente

⁶⁴ Per approfondimenti sul tema si veda: O. Holsti, *Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus – Mershon Series: Research Programs and Debates*, in *International Studies Quarterly*, 1992(36), pp. 439-466.

⁶⁵ Kant, precursore dei sostenitori della pace democratica degli anni 80, affermava che i comportamenti delle democrazie nell'arena internazionale fossero più pacifici perché il pubblico poteva giocare un ruolo costruttivo nel vincolare le scelte dei suoi rappresentanti per mezzo del voto. Per il filosofo, il popolo dei regimi democratici difficilmente optava per la guerra perché in caso contrario avrebbe dovuto pagarne direttamente i costi.

⁶⁶ E. Diodato, F. Niglia, *L'Italia e la politica internazionale, dalla Grande Guerra al (dis-) ordine globale*, Carocci Editore, Roma, 2019, p. 99.

potere dei singoli cittadini di incidere su tali teatri, rischiano, se portati allo stremo, di sfociare in comportamenti statuali mutevoli ed instabili nel breve e medio periodo.

Per concludere, la globalizzazione e le sue implicazioni, i social media, la personalizzazione della politica, il ruolo del parlamento, l'importanza dell'opinione pubblica e il populismo sovranista sono alcuni dei processi che stanno modificando il modo di fare politica nel mondo. L'intento di quest'ultima sezione è far riflettere sull'evoluzione (o involuzione) dei comportamenti degli Stati nel panorama internazionale, tentando di mostrare la sensibilità di questo ambito dell'agire politico ad influenze tanto esterne quanto interne: è opinione di chi scrive che le variabili sopra menzionate non debbano essere trascurate nel tentativo di prevedere gli sviluppi futuri della politica internazionale, attraverso l'elaborazione di analisi multiprospettiche utili ed efficaci.

3. Il caso serbo: quadro politico e ruolo internazionale di un piccolo grande Stato

Nel primo capitolo di questo elaborato si è giunti alla conclusione che "International politics *is* foreign policy", per cui nello studio di eventi internazionali, elementi di politica interna, fattori economici, processi sociali e psico-cognitivi si sono rivelati degli strumenti essenziali.

Parallelamente, anche il sistema internazionale con i suoi equilibri di potere, si impone sulle vicende interne e sull'atteggiamento esterno dei singoli Stati, soprattutto quando si tratta di *small states*.⁶⁷

A tal riguardo, Rosenau ha individuato un nesso tra la dimensione dello Stato (intesa non in termini geografici ma geopolitici e di potere) e l'autonomia delle sue variabili interne (individuali, di ruolo, governative e sociali) nel determinarne la politica estera. Osservando la tipologia ideata dal politologo americano, negli *small states* la variabile sistemica occupa sempre il secondo posto della classifica, a prescindere dal loro grado di sviluppo economico e di apertura politica⁶⁸.

Rispetto alla totalità degli Stati presenti nel mondo, la Serbia rientrerebbe nell'insieme degli *small states* e conseguentemente, la sua azione esterna sarebbe costantemente condizionata dagli orientamenti adottati dalle grandi potenze globali.

In effetti, come si avrà modo di approfondire nel corso di questo e del terzo capitolo, la questione del Kosovo, la carenza di materie prime e il bisogno di risorse finanziarie atte a promuovere lo sviluppo del paese hanno spinto la Serbia ad assumere una relazione di dipendenza rispetto agli attori

⁶⁷ I sostenitori di questa prospettiva (che il neorealismo applicherebbe a tutti gli Stati, indipendentemente dalla loro dimensione) muovono dalla constatazione per cui i piccoli stati vedono costantemente minacciata la propria sopravvivenza e sono pertanto più preoccupati dall'esigenza di non soccombere agli interessi egoistici delle grandi potenze nell'anarchica arena internazionale piuttosto che perseguire una politica estera in risposta alle preferenze nate dal basso. In questo contesto, il sistema internazionale risulterebbe il livello di analisi più rilevante nello spiegare le loro scelte di politica estera, essendo le determinanti sociopolitiche interne più trascurabili.

⁶⁸ V. Figura 1, p. 13, capitolo 1.

internazionali in grado di provvedere a tali necessità. Il tacito obbligo di ricambiare questi favori ha sensibilmente ridotto i margini di manovra del piccolo Stato Balcanico, che si trova spesso vincolato ad assecondare le posizioni e le scelte adottate dai partner.⁶⁹

Tuttavia, prendendo come riferimento il contesto regionale, essendo il più grande tra i paesi dei Balcani occidentali⁷⁰, la Serbia, con la sua linea di politica estera, ha dimostrato di riuscire ad incidere notevolmente sulle posizioni politiche dei paesi vicini, sia in senso positivo, quindi stabilizzando la regione, sia in senso negativo, ovvero esacerbando tensioni già in moto o innescandone di nuove.

Nel presente capitolo si tenterà di delineare un quadro generale del ruolo della Serbia nel panorama globale, esaminando sia le caratteristiche strutturali della sua azione esterna (organizzazione, normativa, sfide e limiti) sia la rete di relazioni politiche, economiche e culturali che il piccolo grande paese intrattiene con gli altri attori internazionali.

2.5. Panorama politico-economico e posizione internazionale della Repubblica di Serbia

Con i suoi 7 milioni di abitanti ed i suoi 77 chilometri quadrati di territorio (senza contare la popolazione e la superficie del Kosovo) la Repubblica di Serbia è un piccolo Stato nello scacchiere internazionale e una media/grande potenza nel contesto regionale. Alla scarsa rilevanza a livello globale, derivante dalla modesta economia, dalla contenuta estensione territoriale e dalle forti tensioni interne, si affianca una centralità politica ed economica, oltre che geografica⁷¹, nella complessa regione dei Balcani occidentali. La Serbia è infatti il più grande degli Stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia e trae vantaggio dall'avere

⁶⁹ Si noti che le stesse decisioni di voto dei cittadini serbi sono alquanto condizionate dall'orientamento internazionale dei partiti politici e dei loro leader.

⁷⁰ Con Balcani occidentali si fa riferimento a: Macedonia del Nord, Albania, Montenegro, Serbia, Bosnia ed Erzegovina e Kosovo.

⁷¹ La Serbia confina inoltre con ben otto paesi: Bosnia e Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Ungheria, Macedonia, Montenegro, Romania e Kosovo.

una capitale, Belgrado, che è stata centro amministrativo ed economico di tutti i regni e le confederazioni alternatisi dal 1882, anno dell'indipendenza dall'impero ottomano ad oggi.⁷² In questo lungo periodo storico, l'ideologia nazionalista ed irredentista riassumibile nel concetto di "Grande Serbia" ha guidato l'azione esterna di Belgrado, risultando nell'insistente tentativo di incorporare tutte le regioni parzialmente popolate dai serbi, a scapito delle altre minoranze (o maggioranze) etniche presenti in quelle zone.

L'aspirazione verso la "Grande Serbia" ha portato da un lato il Paese a ricevere un riconoscimento diplomatico, dall'altro ad essere identificato come un *Pariah state* e ad essere oggetto di condanne internazionali per crimini contro l'umanità⁷³, due aspetti che contribuiscono a creare quell'immagine ambivalente della Serbia con la quale si è aperto questo paragrafo.

Le importanti differenze etnico-culturali e religiose hanno costituito un perenne fattore di instabilità nella regione balcanica che, anestetizzato sotto il comando di Tito, è riemerso prepotentemente con la scomparsa del leader jugoslavo e la caduta del muro di Berlino. Negli anni 90, questa tendenza ha contribuito all'inasprirsi dei conflitti etnici nell'area cui si sono affiancate aspirazioni indipendentiste che, malgrado la decisa opposizione dell'esercito federale (nel tempo ridottosi alla sola componente serba) sono sfociate nella dissoluzione della Jugoslavia.

Nonostante il reciproco riconoscimento dei nuovi Stati emersi, i Balcani occidentali si caratterizzano ancora oggi per delle profonde problematicità che riguardano da vicino la Serbia; tra queste, la delicata questione del Kosovo e le

⁷² Si fa riferimento a: Regno di Serbia (1882-1918), Regno di Serbi Croati e Sloveni (1919-29), Regno di Jugoslavia (1929-41), Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia (1945-1992), Repubblica Federale di Jugoslavia (1992-2006). L'8 novembre 2006, in seguito alla proclamazione di indipendenza del Montenegro, è stata promulgata la costituzione della Repubblica di Serbia.

⁷³ Cfr. S. Keil, B. Stahl, *Foreign policy and state-building – Insights from the post-Yugoslav States, Paper for the ecpr General Conference in Montreal*, 2015, p. 6. (<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/07493a56-fc19-4798-bb27-fc0cbd89122f.pdf>, consultato il 5 settembre 2020).

volontà secessioniste della *Republika Srpska*, entità della Bosnia-Erzegovina a maggioranza etnica serba.⁷⁴

Dopo un rapido processo di democratizzazione, oggi la Serbia è una repubblica semipresidenziale a prevalenza parlamentare, con un'assemblea legislativa monocamerale di 250 membri, legata al governo da un rapporto di fiducia. Secondo quanto disposto dalla carta costituzionale, il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dal popolo, detiene funzioni prevalentemente cerimoniali. Tuttavia, Vulin osserva che in realtà le sue capacità di influire sulle decisioni del governo crescono in base al grado di supporto parlamentare di cui gode.⁷⁵ Un caso esemplare riguarda il Presidente, nonché leader del Partito democratico (DS), Boris Tadic che ha guidato la Serbia per due mandati consecutivi dal 2004 al 2008 e dal 2008 al 2012. Nella prima fase, la coabitazione con il Primo Ministro del Partito democratico della Serbia (DSS) Kostunica non gli ha lasciato un ampio margine di manovra e le sue prerogative sono state prevalentemente formali. Al contrario, la vittoria sia di Tadic che del suo partito, in occasione delle elezioni presidenziali e parlamentari del 2008, hanno consentito al Presidente di approfittare delle sue prerogative di segretario del Partito democratico per nominare un primo ministro relativamente passivo ed influenzare attivamente le maggiori decisioni del governo nei quattro anni successivi. Questi aspetti sono molto importanti quando si analizzano i fattori che influenzano i processi decisionali sottostanti alle scelte di politica estera.

⁷⁴ Già nel 2008, con Milorad Dodik Primo Ministro, il Parlamento della Republika Srpska adottò una risoluzione in cui veniva accordata all'entità serbo-bosniaca la possibilità di uscire dalla Bosnia Erzegovina, qualora la maggioranza dei membri dell'ONU e degli Stati dell'UE avesse riconosciuto l'indipendenza del Kosovo, condizione verificatasi alla fine del 2012. Cfr. M.E. Marino, Dodik, Presidente della Republika Srpska di Bosnia: "Noi come la Crimea", 26 marzo 2014, (<https://www.rivistaeuropae.eu/esteri/esterni/dodik-presidente-della-republika-srpska-di-bosnia-noi-come-la-crimea/>, consultato il 5 settembre 2020).

⁷⁵ M. I. Vulin, *The Role of Presidents in Croatia and Serbia 1990-2015*, Central European University, Department of Political Science, Budapest, 2015, p. 53 (<https://www.semanticscholar.org/paper/The-Role-of-Presidents-in-Croatia-and-Serbia-%2C-By-%3A-Vuli/9c48e78bcab1c29b750e0f6984584b1eabe2dd0d>, consultato il 5 settembre 2020).

In quando al sistema partitico, la formula elettorale proporzionale vigente dal 1992 con soglia di sbarramento al 5%⁷⁶ ha permesso l'ingresso in parlamento anche ai partiti minori, garantendo da un lato un'alta rappresentanza sociale e dall'altro l'emergere di governi di coalizione.⁷⁷

Volendo definire il sistema politico serbo adottando la tipologia dei sistemi di partito ideata da Giovanni Sartori⁷⁸ è possibile osservare che dopo la caduta del regime dittatoriale di Milosevic (5 ottobre 2000) il sistema partitico serbo ha subito un'evoluzione.

Al fine di comprendere meglio questa trasformazione, è utile ricordare sinteticamente i criteri e la tipologia di classificazione creata dal politologo italiano. Innanzitutto, nel conteggio dei partiti rilevanti a livello nazionale, Sartori non considera tutti quei gruppi politici che non sono indispensabili per formare maggioranze di governo (potenziale di coalizione) e/o non sono in grado di condizionare la direzione della competizione e la produzione delle politiche pubbliche (potenziale di ricatto). La classificazione di Sartori prevede sette tipi di sistemi: il monopartitismo totalitario, il monopartitismo egemonico, il sistema a partito predominante (rientranti nella più ampia categoria dell'unipolarismo) il bipartitismo, il multipartitismo moderato (entrambi assorbiti dalla configurazione bipolare), il multipartitismo polarizzato ed il sistema partitico atomizzato (compresi nella categoria del multipolarismo). Un importante elemento che Sartori mette in luce e che si rivela particolarmente utile all'analisi del caso serbo dal 2012 ad oggi, riguarda la demarcazione tra democrazia e non democrazia, che si colloca idealmente tra il monopartitismo egemonico, anche detto "autoritario", e il sistema a partito predominante, compatibile invece con gli standard democratici.

Nel caso serbo, nonostante l'alta frammentazione politica, la maggior parte dei partiti presenti dovrebbe essere trascurata in quanto priva sia di potenziale di

⁷⁶ La soglia di sbarramento è stata portata dal 5% al 3% dal governo del partito progressista di Ana Brnabic nel febbraio 2020.

⁷⁷ S. Orlović, *The Influence of Electoral System on Party Fragmentation in Serbian Parliament*, in *Serbian Political Thought*, 2015(7), n.1, p. 92.

⁷⁸ La classificazione risale agli anni 60 ed ha costituito il punto di riferimento per l'analisi dei sistemi di partito nella seconda metà del XX secolo. È contenuta in G. Sartori, *Partiti e sistemi di partito*, Firenze, Editrice Universitaria, 1965.

coalizione che di potenziale di ricatto. Dal 2000 al 2006 il sistema partitico serbo ha assunto le caratteristiche di un pluralismo polarizzato mentre dal 2006 al 2012 il panorama dei partiti si posiziona a metà strada tra un multipartitismo polarizzato e moderato. Secondo Orlovic "The bipolarity of the party system in Serbia is one of the consequences of the system of direct election of president of the Republic, where two candidates of the strongest parties enter the second round, bringing further strengthening of their parties as a feedback".⁷⁹

Dal 2012 in poi il sistema partitico del paese ha conosciuto un ulteriore sviluppo verso una condizione di unipolarismo, data la continua crescita dei consensi nei confronti del Partito progressista serbo (SNS), guidato da Aleksandar Vucic.

Alle elezioni parlamentari del 2012, l'SNS ottenne un totale di 53 seggi in seno all'Assemblea nazionale, nel 2014 ne conseguì 131, più del doppio, nel 2016 ne conquistò 93 e alle ultime elezioni di giugno 2020, 158. Nel frattempo, alle presidenziali del 2012 venne eletto Tomislav Nikolic mentre nel 2017 e 2020 fu eletto e riconfermato Aleksandar Vucic, entrambi Segretari del Partito Progressista. Il rafforzamento del partito e l'aumento fattuale delle prerogative del Presidente della Repubblica che si sono registrati a partire dal voto del 2012 confermano sia la tesi di Vulin che quella di Orlovic. Visto il sistema elettorale proporzionale, privo di meccanismi correttivi della formula, come premi di maggioranza o alte soglie di sbarramento, e vista la moltitudine di partiti presenti nel panorama politico serbo⁸⁰, ci si aspetterebbe un parlamento estremamente frammentato con governi di coalizione multipartitici ed estremamente instabili. Invece, i risultati elettorali degli ultimi anni e, in particolare, le ultime elezioni di giugno hanno chiaramente mostrato come la nozione di "multipartitismo" sia in realtà per nulla adatta a descrivere il sistema politico del paese.

L'ottenimento di più dei due terzi dei seggi (188/250) in seno all'Assemblea nazionale da parte della coalizione guidata dal partito progressista di Vucic mostra, oggi più che mai, la chiara tendenza del sistema partitico serbo verso

⁷⁹ Ivi, p. 94.

⁸⁰ Si consideri che il parlamento formatosi in seguito alle elezioni politiche del 2016 contava ben 32 partiti, di cui però solo tre detenevano più della metà dei seggi (144).

una condizione unipolare. Dal punto di vista della salvaguardia dei principi democratici, non è di per sé l'unipolarismo che preoccupa ma i fattori che hanno contribuito alla capacità di un particolare partito a conquistare la maggioranza assoluta, debellando l'opposizione. La configurazione unipolare, infatti, è "tipica delle situazioni monopartitiche non democratiche [...] tuttavia può presentarsi anche nelle democrazie qualora la dinamica competitiva è limitata non già da elementi coercitivi ma dai comportamenti degli elettori che per svariate ragioni, non sempre nobili, orientano il loro sostegno verso un solo partito producendo un sistema a partito predominante".⁸¹ In altri termini, è necessario chiedersi se l'SNS oggi guidato da Vucic si stia configurando come un partito predominante, in grado di conquistare i cuori e le menti dei cittadini serbi, in un contesto competitivo contrassegnato da pluralismo politico e libertà di informazione e di associazione o, piuttosto, come un partito egemonico-ideologico o addirittura come un partito unico, tipiche strutture delle forme di governo autoritarie. La realtà dei fatti mostra come negli ultimi anni gli standard di democrazia della Serbia abbiano subito un notevole calo, malgrado il paese dal 2014 porti avanti i negoziati per l'ingresso nell'Unione, per il quale è richiesto il soddisfacimento dei criteri di Copenaghen, che nella loro declinazione politica prevedono proprio la tutela della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo.

Di fatto, la politica viene percepita dai cittadini serbi come un'attività di individui e non di istituzioni; una situazione che secondo Katerina Ekantina è il risultato di una lunga storia di uno sviluppo disomogeneo: "Over the past two hundred years, for ten times Serbia and the Serbs have been involved in wars, almost the same number of times they have had a radical change of political regime and foreign policy [...]. As a result it was strong personalities, rather than institutions who determined the vectors of Serbian development. This has led to relatively inactive institutions."⁸² L'assenza di istituzioni forti costituisce un

⁸¹ G. Capano, S. Piattoni, F. Raniolo, L. Verzichelli, *Manuale di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 166-167.

⁸² K. Ekantina, *On all four sides: shock of Serbian diplomacy's Five years plan?*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2013(80), n. 4, pp. 536-537.

problema in termini di legalità e Stato di diritto che, come si avrà modo di mettere in luce in seguito, è la prima causa dell'insufficiente controllo dell'operato governativo (anche nella definizione ed implementazione di importanti decisioni di politica estera) ad opera dell'assemblea legislativa.

L'Ong internazionale Freedom House, nell'annuale rapporto *Nations in Transit 2020*⁸³, esordisce osservando come un crescente numero di leader nel mondo abbia perfino smesso di fingere di giocare secondo le regole della democrazia. Tra questi si segnala il caso della Serbia che, per la prima volta dal 2003, ha subito un declassamento da democrazia semi-consolidata a regime di transizione ibrido. Nel rapporto si legge: "Since coming to power in 2012, the ruling Serbian Progressive Party (SNS) has systematically curtailed the ability of the opposition to play a role in the business of governing. [...] To limit oversight of its own proposals, the SNS shuts the opposition out of committees, and floods the docket with frivolous amendments that eat into the time allotted for debate. It also forces the adoption of laws via urgent procedure, a process that is only supposed to be invoked in extraordinary situations. More than half of laws adopted in Serbia last year were approved under urgent procedure".⁸⁴

Con le elezioni parlamentari del 21 giugno scorso (le prime avutesi in Europa in seguito al lock down dovuto alla pandemia da COVID-19), la già scarsa capacità dell'opposizione di proporre alternative all'azione governativa si è estinta del tutto, insieme all'opposizione stessa. Il partito di Vučić ha ottenuto più del 61% dei consensi mentre solo altre due formazioni hanno superato la soglia di sbarramento del 3% necessaria per entrare in parlamento: il partito socialista di Dačić, alleato di Vučić nell'ultimo governo, che ha ottenuto il 10 per cento dei voti, e l'Alleanza Patriottica serba che ne ha conseguiti il 4 per cento. I risultati sarebbero probabilmente stati diversi se le elezioni non fossero state boicottate dalle formazioni di opposizione riunite nell'Alleanza per la Serbia, un'eterogenea

⁸³ Si tratta di uno studio delle riforme intraprese in 29 Stati ex-comunisti situati in Europa ed Eurasia.

⁸⁴ Freedom House, *Nations in transit 2020*, Washington, 2020, p. 8, (https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf, Consultato il 6 settembre 2020).

coalizione di partiti⁸⁵, nata nel settembre 2018, con l'obiettivo di far fronte alla deriva autoritaria del partito progressista al governo. Nel settembre 2019, in segno di protesta, l'Alleanza ha adottato la decisione comune di non presentarsi alle elezioni parlamentari inizialmente programmate per aprile 2020, una scelta ribadita soprattutto in seguito alla modifica della legge elettorale a poche settimane dalla data annunciata per le elezioni. La decisione di ridurre la soglia di sbarramento dal 5% al 3% ha avuto la conseguenza di incrementare i consensi nei confronti del partito di Vucic promotore della riforma, che si è avvalso della misura lodandone il portato democratico. Tuttavia, diversi osservatori ed esponenti dell'opposizione hanno visto nella riduzione della soglia uno strumento per creare l'*illusione* di maggior pluralismo in parlamento: in un contesto politico già particolarmente frammentato⁸⁶, in cui i maggiori partiti di opposizione hanno annunciato il boicottaggio delle elezioni, dare il via libera all'ingresso in parlamento di gruppi politici ancor più marginali, incapaci di creare un fronte di opposizione forte e quindi fedeli alle autorità, ha l'unico effetto di rafforzare la coalizione guidata dall'SNS. In aggiunta, in un contesto democratico, la scelta di modificare la legge elettorale non dovrebbe verificarsi a pochi mesi dal voto e, se così dovesse accadere, sarebbe almeno necessario che la misura fosse l'esito di un ampio consenso; inutile dire che il caso serbo non presenta tali condizioni.⁸⁷

Il boicottaggio compiuto da Alleanza per la Serbia ha prodotto l'effetto di ridurre l'affluenza alle urne di circa nove punti rispetto al voto del 2016. Solo il 48 per cento degli aventi diritto ha votato e, tra le forze che non hanno sostenuto il boicottaggio, nessuna è riuscita a entrare in parlamento.⁸⁸

⁸⁵ Unisce partiti di destra, sinistra e centro, liberali e conservatori, europeisti ed euroscettici.

⁸⁶ Si consideri che il parlamento formatosi in seguito alle elezioni politiche del 2016 contava ben 32 partiti.

⁸⁷ A. Ivkovic, How Serbia violated Venice Commission standards by lowering electoral threshold, European Western Balkans, 25 febbraio 2020 (<https://europeanwesternbalkans.com/2020/02/25/how-serbia-violated-venice-commission-standards/>, consultato il 7 settembre 2020).

⁸⁸ A. Pipino, *A Belgrado la democrazia è agonizzante*, in *Internazionale*, 22 giugno 2020 (<https://www.internazionale.it/opinione/andrea-pipino/2020/06/22/belgrado-democrazia-agonizzante>, consultato il 7 settembre 2020).

Lo stato di salute della democrazia, la forza dell'opposizione, il grado di indipendenza dei mezzi di informazione e il potere sostanziale delle istituzioni dello Stato sono tutti elementi di cui i processi decisionali in materia di politica estera risentono. Altrettanto importante per inquadrare il caso serbo, prima di procedere con l'analisi del suo ruolo nello scacchiere internazionale, è delinearne le caratteristiche economiche.

Si è già accennato, nel capitolo dedicato alla Foreign Policy Analysis, all'influenza dello sviluppo economico e della disponibilità di materie prime nell'azione esterna di un paese. Il Fondo Monetario Internazionale annovera la Serbia tra le economie emergenti. Nella classifica degli Stati del mondo in termini di PIL del 2019⁸⁹, il paese occupa l'ottantottesimo posto e, con un prodotto interno lordo di 51 409 milioni di dollari, è il paese più sviluppato dei Balcani occidentali.⁹⁰ Tra gli elementi che contribuiscono alla crescita della sua economia si rileva un costo dei fattori produttivi inferiore alla media europea, un aspetto che risulta determinante nelle decisioni degli operatori economici esteri di delocalizzare la propria attività in Serbia, ragione per cui l'indice degli investimenti diretti esteri nel paese è il più alto della regione (8.3 al 2019)⁹¹.

Tuttavia, secondo il Global Competitiveness Index 4.0 del World Economic Forum, nel 2019 la Serbia ha conosciuto una diminuzione del grado di competitività a livello globale, passando dalla 65esima posizione (2018) su 140 alla 72esima.⁹² Nonostante la progressiva liberalizzazione intrapresa dalla Serbia a partire dagli anni 90, ci sono ancora molti aspetti da migliorare in termini di libera concorrenza, avendo lo Stato una forte impronta nell'economia⁹³.

⁸⁹World Bank, *Gross domestic product 2019* (<https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>, consultato il 7 settembre 2020).

⁹⁰ A seguire, la Bosnia e Erzegovina occupa la posizione 113, l'Albania la 123, la Macedonia del Nord la 136, il Kosovo la 147 e il Montenegro la 156.

⁹¹ Cfr. World Bank, *Foreign direct investment, net inflows (% of GDP) – Serbia*, (https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=RS&name_desc=false, consultato il 9 settembre 2020).

⁹² Cfr. Infomercatiesteri – Serbia, quadro macroeconomico,

⁹³ A tal proposito, nella sezione dedicata alla Serbia del sito Info mercati esteri del MAECI si legge "Nella prima metà di febbraio 2020, il capo ufficio del Fondo Monetario Internazionale in Serbia, Sebastian Sosa, ha rilevato un ritmo lento nell'adozione e nell'implementazione delle riforme delle compagnie statali attive in settori strategici in Serbia. Le maggiori sfide della Serbia nell'attuazione delle raccomandazioni del FMI rimangono le riforme della più grande azienda statale, la Electric Power Industry of Serbia (EPS), che sono iniziate già nel 2014"

Quanto alla disponibilità di materie prime, rilevante è la presenza di legname (tra i primi posti nelle esportazioni), litio, rame e carbone. Quest'ultimo è anche la prima risorsa energetica del paese dal cui sfruttamento deriva circa il 70% della produzione di energia a livello nazionale, con conseguenze estremamente negative in termini di sostenibilità ambientale.

Ed è proprio la necessità di adattare la propria normativa energetica e ambientale alla regolamentazione europea uno dei maggiori ostacoli (dopo la questione del Kosovo) all'adesione della Serbia all'Unione. Paese candidato dal marzo 2012, la Serbia ha avviato le trattative per l'adesione all'UE nel gennaio 2014 e, ad oggi, su un totale di 35 capitoli negoziali, 18 sono stati aperti e 2 sono stati provvisoriamente chiusi. Con la fine del lungo regime di Milosevic, la Serbia è uscita dall'isolamento internazionale cui era stata sottoposta in risposta al suo ruolo nelle guerre balcaniche degli anni 90. Questo riemergere del paese nello scacchiere internazionale è avvenuto sia attraverso la manifestazione della volontà di intraprendere il percorso europeo (i cui negoziati veri e propri sono iniziati solo nel gennaio 2014), sia attraverso l'adesione alle maggiori organizzazioni internazionali, tra cui: l'ONU (adesione: 2000), il Fondo Monetario internazionale (2000), la Banca Mondiale (2000), la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (2001), l'OSCE (2001) ed il Consiglio d'Europa (2003), mentre sono in corso dal 2001 i negoziati per l'adesione all'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Per quanto riguarda la NATO, a differenza di altri paesi dei Balcani occidentali, la Serbia non aspira ad unirsi all'Alleanza. D'altronde, ancora vivo nella memoria dei cittadini serbi è il ricordo dei raid aerei condotti dalle forze dell'Alleanza atlantica nella primavera del 1999 sulla Jugoslavia di Milosevic, un episodio che spiega come nel paese gran parte dell'opinione pubblica ancora oggi sia fortemente contraria all'adesione della Serbia all'organizzazione. Ciò nonostante, nel tempo, tra l'Alleanza e Belgrado si è instaurato un dialogo politico collaborativo nell'ambito del Partenariato Euro-Atlantico (un forum internazionale di dialogo tra i membri della NATO e un gruppo di Stati

(http://www.infomercatiesteri.it/politica_economica.php?id_paesi=89, consultato il 9 settembre 2020).

dell'Europa e dell'Asia che non ne sono membri) e del Partenariato per la Pace (un programma sviluppato al fine di creare fiducia tra la NATO, gli Stati europei che non hanno aderito all'Alleanza Atlantica ed i paesi della ex Unione Sovietica). La Serbia ha aderito ad entrambi i programmi nel 2006, mentre nel 2015, la cooperazione con l'Alleanza ha subito un'accelerazione in seguito alla partecipazione del Paese all'Individual Partnership Action Plan della durata di due anni.⁹⁴

Dall'altra parte, il paese è dal 2013 uno Stato osservatore dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (CSTO), l'alleanza militare difensiva fondata nel 1992 dagli Stati nascenti dalla disgregazione dell'Unione Sovietica. Nella lista degli organismi internazionali con cui la Serbia ha intrattenuto importanti relazioni nel nuovo millennio, non si può non inserire il Tribunale penale internazionale per l'Ex-Jugoslavia. Iniziata nel 2005 con la decisione serba di consegnare al Tribunale alcuni degli uomini giudicati responsabili di crimini di guerra durante il conflitto in Bosnia (1992-95), poi interrotta e ripresa svariate volte, l'altalenante collaborazione con l'organo giudiziario ha negativamente influito sul processo di integrazione europea della Serbia, determinandone un importante rallentamento.⁹⁵

A livello regionale, in ambito politico, la Serbia è inserita in due forum di cooperazione: il Central European Initiative (fondato nel 1989 con l'obiettivo di supportare l'integrazione europea e lo sviluppo sostenibile) e il South-East European Cooperation Process (nato nel 1996 per incoraggiare l'integrazione europea ed euro-atlantica dell'Europa sud-orientale e lo sviluppo degli Stati parte). Nel campo economico, la Serbia aderisce al Central European Free Trade Agreement (un accordo che presenta quattro aree prioritarie di intervento: facilitazione degli scambi, commercio dei servizi, investimenti e trasparenza) e all'Organization of the Black Sea Economic Cooperation.

⁹⁴ V. NATO, *Relations with Serbia*

(https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50100.htm, consultato il 9 settembre 2020).

⁹⁵ Si pensi che Ratko Mladic e Radovan Karadzic, i due maggiori responsabili dei crimini commessi durante la guerra sono rimasti liberi rispettivamente fino al 2017 e 2016, per poi essere condannati all'ergastolo dall'organo giudiziario.

2.6. La normativa serba in politica estera

Gli aspetti relativi alla posizione geografica, al sistema politico, all'economia e alle organizzazioni intergovernative di cui la Serbia è membro ne influenzano l'orientamento internazionale. Considerare tali fattori aiuta a comprendere meglio come lo Stato si percepisce in relazione agli altri attori nonché il ruolo giocato nel contesto regionale e internazionale. L'obiettivo di questo paragrafo è entrare nel vivo della politica estera serba, partendo dall'analisi dei principali strumenti normativi che disciplinano i vari aspetti dell'ambito, ovvero:

- la Costituzione del 2006,
- la Resolution on EU Accession of the National Assembly of the Republic of Serbia del 2004,
- la National Strategy of Serbia for Serbia and Montenegro's Accession to the European Union del 2005.
- la Resolution of the National Assembly on the Protection of Sovereignty, Territorial Integrity and Constitutional Order of the Republic of Serbia del 2007,
- la National Security Strategy e la National Defence Strategy del 2009,
- la National Security Strategy e la National Defence Strategy del 2019.

Eppure, è essenziale chiarire che la Serbia, a differenza della totalità degli Stati vicini⁹⁶, è priva di una precisa strategia di politica estera e che nessuno degli strumenti menzionati contiene una chiara visione di lungo periodo delle priorità del paese e degli obiettivi da raggiungere nelle relazioni con gli altri attori internazionali. Queste scelte vengono così lasciate in balia delle maggioranze di governo, con conseguenze negative in termini di continuità della realizzazione degli interessi nazionali nell'anarchico sistema globale, una situazione i cui motivi e limiti verranno indagate nel paragrafo successivo. È anche per questa ragione che molti degli studiosi⁹⁷ che hanno tentato di rintracciare una strategia

⁹⁶ La Croazia ha adottato la sua strategia di politica estera nel 2000, la Bosnia e Erzegovina nel 2003, il Montenegro nel 2007, il Kosovo nel 2008 e la Macedonia del Nord nel 2009.

⁹⁷ Si vedano: I. Novakovich et al., *From Four Pillars of Foreign Policy to European Integration*, International and Security Affairs Centre, Belgrado, 2013, pp. 16-18; M. Milenković, *Is there a change in Serbian foreign policy?*, Transconflict, 1 febbraio 2013, (<http://www.transconflict.com/2013/02/is-there-a-change-in-serbian-foreign-policy-102/>, consultato il 10 settembre 2020);

serba rispetto alla politica internazionale hanno impiegato come fonte primaria le dichiarazioni delle più alte cariche dello Stato competenti in materia (il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio ed il Ministro degli affari esteri) e degli alti funzionari dello Stato.

Passando quindi all'analisi della normativa elencata, in ordine alla Costituzione, l'articolo 16 stabilisce che la politica estera della Repubblica si basa sui principi generali e sulle norme di diritto internazionale e sancisce che tali principi e norme, insieme ai trattati internazionali ratificati, costituiscono parte integrante del sistema legale della Repubblica e vengono applicati in maniera diretta. Il terzo comma specifica che i trattati internazionali ratificati devono essere in conformità con le norme della Costituzione. Questo aspetto, secondo l'opinione elaborata dalla Commissione di Venezia nel marzo 2007, fa emergere importanti problemi.⁹⁸ L'articolo 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati sancisce che una parte non può invocare la propria normativa interna per giustificare la violazione di una o più norme di un trattato. La Costituzione serba, tuttavia, abilita la Corte costituzionale a privare i trattati internazionali ratificati della loro forza giuridica interna quando non conformi alla Costituzione (art 167.2). Conseguentemente, lo Stato serbo, per non violare i propri obblighi internazionali derivanti dai trattati ratificati dovrebbe o emendare la Costituzione, alternativa non sempre possibile data la complessa procedura prevista dall'articolo 203, o recedere dal trattato, un'opzione praticabile solo se prevista dal trattato stesso o è conforme all'articolo 56 della Convenzione di Vienna. Secondo la Commissione di Venezia, essendovi in gioco la responsabilità internazionale dello Stato, la Serbia dovrebbe evitare queste eventualità provvedendo all'elaborazione di una verifica dell'adeguatezza di un trattato rispetto alla Costituzione prima che il patto venga ratificato. Inoltre, la Commissione sottolinea come, sebbene sia giusto privilegiare la Costituzione

S. Obradovic e C. Howarth, *The Power of politics: how political leaders in Serbia discursively manage identity continuity and political change to shape the future of the nation*, in *European Journal of Social Psychology*, 2018(48), n.1, pp. 25-35.

⁹⁸ Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), *Opinion on the Constitution of Serbia*, CDL-AD(2007)004, 19 Marzo 2007, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e), consultato il 10 settembre 2020.

rispetto ai trattati internazionali, è necessario che le autorità nazionali (inclusa la Corte Costituzionale) interpretino la Carta fondamentale in maniera tale da evitare conflitti tra la legislazione nazionale e quella internazionale. Un ultimo giudizio emesso dalla Commissione in merito riguarda l'assenza di una base legale per l'ingresso del paese nell'Unione europea, ossia uno strumento atto ad autorizzare il trasferimento di determinati poteri degli organi della Repubblica di Serbia all'organizzazione sovranazionale.

Tornando all'analisi delle norme in materia di politica estera, la Costituzione assegna all'Assemblea Nazionale le maggiori competenze nella determinazione dell'azione esterna del paese (art. 99); tra queste vi sono: decidere delle variazioni dei confini della Repubblica, ratificare trattati internazionali nei casi stabiliti dalla legge (a maggioranza assoluta), dichiarare lo stato di guerra e di emergenza e adottare la strategia di difesa. Nell'ambito dell'assemblea legislativa compiti prettamente legati all'elaborazione di decisioni di politica estera e di analisi delle proposte governative spettano al Commissione per gli affari esteri. A questo corpo compete il lavoro di discutere progetti di legge pertinenti, fornire istruzioni agli ambasciatori della Repubblica prima dell'inizio del loro incarico all'estero, condurre parte delle attività di cooperazione del parlamento con le rappresentanze di altri paesi e organizzazioni internazionali.⁹⁹ Al Presidente della Repubblica spetta, invece, l'incarico di rappresentare il paese all'estero, nominare gli ambasciatori scelti dal governo e accettare le lettere credenziali dei rappresentanti diplomatici stranieri (art. 112).

Per quanto concerne le province autonome, la Costituzione concede loro la possibilità di cooperare con altri enti subnazionali di altri Stati, purché all'interno della cornice di politica estera definita dall'autorità nazionale.

Pur non essendo menzionato nella Carta fondamentale, il Ministero degli Affari esteri costituisce il principale organo coinvolto nella definizione della politica estera ed implementazione delle decisioni governative finali in materia. Più nello specifico, il Ministero: rappresenta il paese nelle relazioni con altri attori di rilevanza internazionale, protegge gli interessi dei cittadini e delle istituzioni

⁹⁹ V. Rules of Procedure of the National Assembly, 28 luglio 2010, art. 50.

all'estero, propone al governo l'instaurazione o la cessazione di relazioni diplomatiche con altri paesi, è il principale referente delle missioni diplomatiche e consolari serbe all'estero, propone la partecipazione dello Stato nelle organizzazioni internazionali, elabora documenti, informazioni ed analisi negli ambiti di sua pertinenza, propone al governo delle strategie finalizzate a modellarne l'azione esterna, coordina e monitora la conclusione e l'implementazione di trattati internazionali.¹⁰⁰

Passando al secondo strumento normativo elencato, con la risoluzione sull'ingresso della Serbia nell'Unione europea dell'ottobre 2004, l'Assemblea Nazionale si è impegnata a mettere in atto tutte le misure necessarie in vista di una rapida integrazione del paese nell'UE. Tale documento conferma la prospettiva pro-europea della Serbia ed invita tutte le istituzioni dello Stato a lavorare in questa direzione. Lo stesso orientamento è stato consolidato nel 2005 nella Strategia Nazionale della Serbia per l'ingresso di Serbia e Montenegro nell'Unione europea.

Tra le diverse dichiarazioni relative alla situazione in Kosovo che si sono avvicendate dal 2003 al 2007, la Risoluzione sulla protezione della sovranità, dell'integrità territoriale e dell'ordine costituzionale della Repubblica del dicembre 2007 è, ai nostri fini, la più rilevante. Con questo strumento il parlamento ha introdotto una precisa lista di misure da implementare nell'eventualità di una dichiarazione di indipendenza unilaterale del Kosovo e ha dichiarato la neutralità militare del paese fin quando il popolo, mediante un referendum, non si pronunci a tal riguardo (un'eventualità che non si è mai realizzata).

Come mette in luce Novakovich, questo documento assume un'importanza cruciale per la politica estera del paese perché lega il processo di integrazione europea della Serbia con le attività finalizzate alla salvaguardia della sua sovranità ed integrità territoriale, nonostante la previa decisione che il processo di integrazione europea non dovesse coinvolgere il territorio del Kosovo, sotto

¹⁰⁰ Altre prerogative dell'organo possono essere trovate al sito <http://www.mfa.gov.rs/en/about-the-ministry/about-the-ministry>, consultato il 10 settembre 2020.

amministrazione internazionale¹⁰¹. Infatti, al punto 7F della risoluzione si legge: "The National Assembly orders the Serbian government that all international agreements which the Republic of Serbia signs, including the Stabilization and Association Agreement, must be aimed at the preservation of Serbia's sovereignty and territorial integrity".¹⁰² Ancora oggi, a dodici anni dalla proclamazione unilaterale d'indipendenza, la questione del Kosovo rappresenta il maggior ostacolo all'ingresso della Serbia nell'Unione.

A distanza di dieci anni l'uno dall'altro, l'Assemblea Nazionale ha elaborato degli strumenti indicanti le strategie e gli obiettivi da perseguire al fine di preservare la sicurezza della Repubblica: le Strategie di sicurezza nazionale del 2009 e del 2019. Da una prima analisi dei due documenti, emerge una sostanziale continuità nella percezione delle minacce, dei rischi e delle sfide alla sicurezza nazionale, degli elementi su cui è utile soffermarsi in quanto presupposti dell'atteggiamento dello Stato balcanico verso gli altri attori del sistema internazionale. Nella seguente tabella si riportano le minacce individuate dal Parlamento nel 2009¹⁰³ e nel 2019¹⁰⁴, nell'ordine in cui vengono elencate nei rispettivi documenti.

SSN del 2009	SSN del 2019
Aggressione armata	Aggressione armata
Aspirazioni secessioniste	Aspirazioni secessioniste
Indipendenza del Kosovo proclamata unilateralmente e	Indipendenza del Kosovo proclamata unilateralmente e

¹⁰¹ Cfr. I. Novakovich et al, *op.cit.*, p. 20.

¹⁰² B92, *Serbian parliament's Kosovo resolution*, 27 dicembre 2007 (https://www.b92.net/eng/insight/strategies.php?yyyy=2007&mm=12&nav_id=46517, consultato il 10 settembre 2020).

¹⁰³ National Security Strategy of the Republic of Serbia, ottobre 2009 (<http://www.vo.mod.gov.rs/documents/national-security-strategy-of-the-republic-of-serbia.pdf>, consultato il 10 settembre 2020).

¹⁰⁴ National Security Strategy of the Republic of Serbia, dicembre 2019, (http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/2019/Strategy%20of%20National%20Security%20od%20the%20Republic%20of%20Serbia.pdf, consultato il 10 settembre 2020). Questo documento è stato elaborato in vista dell'armonizzazione della normativa serba con la Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione europea attraverso il Capitolo 31.

illegittimamente	illegittimamente
Ribellione armata	Ribellione armata
Terrorismo	Terrorismo
Proliferazione di armi di distruzione di massa	Proliferazione di armi di distruzione di massa
Estremismo nazionale e religioso	Estremismo etnico e religioso
Attività di intelligence di attori esterni	Crimine organizzato
Crimine organizzato	Attività di intelligence di attori esterni
Corruzione	Tossicodipendenza
Problemi di sviluppo economico	Migrazioni illegali di massa
Minacce alla sicurezza energetica	Problemi legati alla crescita economica
Disomogeneo sviluppo economico e demografico	Problemi di sviluppo demografico
Status e complessa condizione di rifugiati, sfollati e profughi (da Croazia, Bosnia e Erzegovina, Kosovo e Metohija)	Epidemie di malattie infettive e pandemie
Incompiuto processo di definizione degli Stati della Ex Jugoslavia	Sicurezza energetica
Utilizzo incontrollato di risorse naturali e compromissione dell'ambiente	Incompiuto processo di definizione degli Stati della Ex Jugoslavia
Disastri naturali ed incidenti tecnici e tecnologici	Disastri naturali ed incidenti tecnici e tecnologici
Pericoli associati con la diffusione di malattie infettive tra umani e animali	Cambiamento climatico
Tossicodipendenza	Criminalità informatica e minacce

	ai sistemi informativi e delle telecomunicazioni
Azione distruttiva di alcuni riti e sette religiose	
Criminalità informatica e minacce ai sistemi informativi e delle telecomunicazioni	
Surriscaldamento globale	

Figura 2: Minacce elencate nelle Strategie di Sicurezza nazionale del 2009 e 2019 (elaborazione propria)

Relativamente alla bozza dello strumento adottato nel 2019, il gruppo di lavoro per i negoziati di adesione all'UE nell'ambito dei capitoli 30 e 31 della National Convention on the European Union¹⁰⁵ scrive: "It is unclear as to which criteria were used to rank and classify security challenges, risks and threats. No hierarchy was established, so later on in the text it is not possible to follow how the state intends to prevent such challenges, risks and threats".¹⁰⁶ Possiamo, tuttavia, realisticamente ipotizzare che i primi punti, in particolare l'eventualità di aggressioni o ribellioni armate e le aspirazioni secessioniste (tra le quali si esplicita la dichiarazione di indipendenza del Kosovo), costituiscano le minacce maggiormente sentite dal governo e dai cittadini serbi, mentre gli ultimi (tra cui il *cybercrime*, il problema ambientale, le conseguenze dei disastri ambientali) rappresenterebbero le sfide più distanti dall'attenzione dell'opinione pubblica e delle autorità nazionali.

Ciò nonostante è significativo notare come la corruzione, posizionata al decimo posto su 23 nella lista del 2009, è stata completamente eliminata dall'elenco del

¹⁰⁵ Si tratta di un organo permanente che ha il compito di portare avanti dei dibattiti tematici, relativi all'accesso della Serbia all'Unione tra corpi governativi, partiti politici, organizzazioni non governative, esperti, sindacati, settore privato e rappresentanti di organizzazioni di professionisti.

¹⁰⁶ National Convention on the European Union Working group for Chapters 30 and 31, Comments on Draft National Security and Defense Strategies, giugno 2018, p. 3 (<https://en.bfpe.org/comments-on-draft-national-and-defence-strategies/>, consultato il 10 settembre 2020).

2019 malgrado, secondo recenti sondaggi, i cittadini la percepiscono come una delle maggiori minacce alla sicurezza dello Stato.¹⁰⁷

Ad ogni modo, in entrambi i documenti è possibile notare una continua declinazione dell'interesse nazionale in termini di sopravvivenza fisica dello Stato e protezione della sua integrità territoriale. A questa visione securitaria, indice di un approccio realista della Serbia alle relazioni internazionali¹⁰⁸, si affianca una soggiacente "visione pessimistica"¹⁰⁹, riscontrabile nella grande quantità e nella natura delle sfide e dei potenziali pericoli individuati. In merito, Marko Savković, direttore esecutivo dell'organizzazione Belgrade Fund for Political Excellence afferma: "There is an impression that the country is endangered from all sides, and it is not clear why is that the case or who threatens it".¹¹⁰

Sia nel 2009 che nel 2019, congiuntamente alla National Security Strategy, l'Assemblea Nazionale serba ha adottato la Defense Strategy, un piano che individua in linea generale le fondamenta, gli obiettivi e le modalità di implementazione della politica di difesa del paese. Un'analisi di questi due documenti può contribuire a chiarire ulteriormente come la Serbia percepisce il proprio ruolo internazionale e se, ed eventualmente in che modo, tale percezione si è evoluta negli anni. A differenza del piano del 2009¹¹¹, la Defense Strategy del 2019¹¹² ribadisce in diversi punti la neutralità militare della Serbia rispetto alle alleanze oggi esistenti.

¹⁰⁷ Ivi, p. 8.

¹⁰⁸ È indicativo a tal riguardo il numero di volte che l'espressione "national interest" viene ripetuta all'interno dei due documenti: 24 nel NSS del 2009, 37 in quello del 2019.

¹⁰⁹ Vilnius Institute for Policy Analysis, Chapter 31 – Redefining Serbian national Security Priorities, febbraio 2020, p. 4 (<https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2020/02/REDEFINING-SERBIAN-NATIONAL-SECURITY-PRIORITIES.pdf>, consultato l'11 settembre 2020).

¹¹⁰ N. Cuckic, *Serbia's new national security and defence strategies: Balancing between NATO and CSTO*, in European Western Balkans, 12 novembre 2019 (<https://europeanwesternbalkans.com/2019/11/12/serbias-new-national-security-and-defence-strategies-balancing-between-nato-and-csto/>, consultato l'11 settembre 2020).

¹¹¹ Defense Strategy of the Republic of Serbia, ottobre 2009 (<http://www.voa.mod.gov.rs/documents/defence-strategy-of-the-republic-of-serbia.pdf>, consultato l'11 settembre 2020).

¹¹² Defense Strategy of the Republic of Serbia, dicembre 2019 ([http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/2019/Strategy%](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/2019/Strategy%202019.pdf)

Si tratta del primo documento ufficiale dichiarante la neutralità militare della Serbia dopo la già citata risoluzione dell'Assemblea nazionale del 2007¹¹³, in cui la neutralità era però intesa più come l'astensione dall'adesione alla NATO in relazione al ruolo dell'Alleanza nella secessione del Kosovo. La dichiarazione del 2007, inoltre, non era stata sottoscritta nelle strategie di sicurezza e difesa nazionale elaborate nel 2009, né tradotta in legge. Anzi, si rileva come "[...] 2009 Defence Strategy indicated that Serbia was oriented towards cooperative security through Partnership for Peace (PfP) mechanisms. Serbian Ministry of Defence and the Armed Forces carried on reforms in line with NATO standards and cooperation with NATO intensified after joining Partnership for Peace in 2006".¹¹⁴ Tale dichiarazione di neutralità non è che il risultato della prassi di equilibrio politico tra la NATO e l'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (CSTO) che la Serbia persegue da anni. Alcuni esperti, leggendo tra le righe della più recente Defense Strategy, si sono focalizzati sull'utilizzo dei termini nella definizione delle relazioni della Serbia con le due Organizzazioni. Nel documento, da un lato si dichiara che "the Republic of Serbia intends in the common interest to *enhance* [corsivo aggiunto] political dialogue and practical cooperation with NATO" mentre dall'altro si afferma che: "determination of Serbia is to *extend and enhance* [corsivo aggiunto] cooperation with the Collective Security Treaty Organization as well as with its Member States". Parrebbe che la relazione con la NATO sia il prodotto di un mero interesse e che pertanto verrà mantenuta al livello esistente, mentre il rapporto con la CSTO sembrerebbe costituire un orientamento più libero e naturale per lo Stato e per tale ragione verrà esteso e rafforzato.¹¹⁵

[20of%20Defence%20of%20the%20Republic%20of%20Serbia.pdf](#), consultato l'11 settembre 2020).

¹¹³ Resolution of the National Assembly on the protection of sovereignty, territorial integrity and constitutional order of the Republic of Serbia, 26 dicembre 2007.

¹¹⁴ Belgrade Centre for Security Policy, *Living on its own: what does Serbian neutrality mean in practice?*, settembre 2019 (<http://www.belgradeforum.org/living-on-its-own-what-does-serbian-neutrality-mean-in-practice>, consultato il 12 settembre 2020).

¹¹⁵ Patalakh sostiene che le relazioni tra Serbia e Russia siano fondate su una vicinanza culturale, identitaria e valoriale che le rende più salde dei rapporti instaurati dal paese balcanico con altri Stati occidentali (A.Patalakh, *Emotions and Identity as Foreign Policy Determinants: Serbian Approach to Relations with Russia*, in *Chinese Political Science Review*, 2018(3), pp. 495-528).

Mentre alcuni esperti osservano un progressivo spostamento della politica estera della Serbia verso Mosca, altri vi vedono una propensione verso Washington.¹¹⁶ In realtà, l'assenza di documenti programmatici che definiscano in maniera precisa l'orientamento internazionale serbo, fa sì che qualsiasi speculazione a tal proposito sia inevitabilmente di breve termine. Nella scelta delle proprie alleanze, la Serbia sembra infatti seguire una logica "opportunistica", che risponde alle contingenze e alle esigenze periodiche che il paese presenta, degli aspetti su cui ci si soffermerà nel terzo capitolo.

Prima di analizzare le motivazioni sottostanti alle scelte di *foreign policy* di Belgrado è necessario analizzare i limiti strutturali della diplomazia e dell'azione esterna del paese.

2.7. I limiti della politica estera e della diplomazia serba

A 20 anni dalla caduta del regime autoritario di Milosevic, l'apparato diplomatico serbo, erede del servizio diplomatico di Serbia e Montenegro, a sua volta figlio di quello della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, si caratterizza per delle peculiarità che marcano un'importante distanza rispetto ai meccanismi di funzionamento dei ministeri degli affari esteri dei paesi occidentali. In un contesto nazionale che negli ultimi trent'anni ha conosciuto tre configurazioni territoriali diverse e che presenta ancora oggi un'irrisolta questione di definizione dei confini è comprensibile che alcuni ministeri non abbiano avuto modo di svilupparsi con continuità ed efficienza, a causa sia di shock e problemi interni (il rapido passaggio dall'autoritarismo alla democrazia, la proclamazione di indipendenza del Kosovo, la corruzione) che di crisi internazionali (economica, isolamento e sanzioni); tra questi si inserisce il Ministero degli affari esteri.

La ricostruzione della diplomazia serba dopo la disintegrazione dell'Ex Jugoslavia non si è svolta uniformemente ma ha conosciuto diverse fasi. Tra il 1990 e i primi anni 2000, la Repubblica federale di Jugoslavia fu bersaglio di

¹¹⁶ N. Cuckic, *op.cit.*

diverse sanzioni internazionali. Dall'aprile 1992 in risposta alla guerra bosniaca, il paese fu oggetto di un embargo da parte delle Nazioni Unite, misura che terminò solo nell'ottobre 1995, con la firma dell'accordo di Dayton che pose fine al conflitto. Durante e in seguito alla guerra in Kosovo (1998-99), la Jugoslavia fu nuovamente sanzionata da Onu, Unione europea e Stati Uniti, una situazione che durò fino alla caduta della dittatura di Milosevic. Nel definire la situazione Orlovic scrive: "Political life in Serbia during the 1990s had the characteristics of a closed state (by sanctions), a closed society (by prohibitions) and a closed system (by blockades), with fair political competition being neither allowed nor possible."¹¹⁷ In un simile panorama, la fragilità delle istituzioni del paese e il perenne stato di guerra ed isolamento internazionale ostacolarono l'emergere di una politica estera chiara e decisa, sebbene la struttura del servizio diplomatico (edifici delle ambasciate, residenze ufficiali, servizi tecnici e personale qualificato), ereditato dalla Jugoslavia di Tito, fosse tutt'altro che fragile.

La caduta di Milosevic aprì una nuova fase per la Serbia che, pur con difficoltà, conobbe la ripresa delle relazioni diplomatiche bilaterali sospese (tra tutte quella con gli Stati Uniti) e il miglioramento di quelle esistenti. A distanza di pochi giorni dalla fine del regime, il 14 ottobre 2000, la partecipazione del neo eletto leader Kostunica al Summit europeo di Biarritz, in Francia, sancì ufficialmente l'entrata del paese nella scena internazionale ed il miglioramento della sua reputazione.

Nonostante i notevoli progressi, Pavle Jevremovic osserva: "The country's foreign policy was conducted where the real power was, i.e. on the other side of Nemanjina Street, in the Serbian government. The real consequence would be grave and, understandably, unfavourable for Serbia".¹¹⁸ In altri termini, il Ministero degli esteri rimase a lungo totalmente privo di prerogative, una circostanza dovuta anche al mancato ricambio del personale ministeriale con nuovi dipendenti che non fossero compromessi dal servilismo verso il regime appena crollato. Nel 2002, la riorganizzazione della Repubblica Federale di Jugoslavia nell'Unione statale di Serbia e Montenegro produsse alcuni

¹¹⁷ S. Orlovic, *op.cit.* p 215.

¹¹⁸ Ivi, p. 90.

cambiamenti in termini di composizione del Ministero degli esteri: da una situazione in cui il personale ministeriale era quasi completamente serbo venne promossa una redistribuzione delle cariche diplomatiche tra Serbia e Montenegro, una misura che contribuì all'indipendenza del Montenegro nel giugno 2006¹¹⁹ ma anche alla riduzione della rappresentanza serba a livello mondiale. A controbilanciare quest'ultimo aspetto fu il lavoro dell'Accademia Diplomatica, un'unità organizzativa del Ministero degli Affari esteri, fondata nel 1998 ma operativa dal 2002, con lo scopo di potenziare le competenze specifiche dei diplomatici nell'ambito di corsi di formazione professionale ad hoc.¹²⁰

La disorganizzazione del giovane Stato, l'assenza di norme procedurali e disposizioni vincolanti in materia di politica estera ed una bassa considerazione delle istituzioni hanno costituito i presupposti alle sfide interne che affliggono ancora oggi l'azione internazionale e la diplomazia serba.

I limiti che possono essere individuati sono diversi:

- in primo luogo, si osserva che la posizione negoziale serba a livello internazionale è indebolita dalla prassi governativa che consiste nel bypassare il Ministero degli Esteri. Di regola, la politica estera consta da un lato di determinanti prettamente politiche, dall'altro di specifiche conoscenze tecniche. L'equilibrio tra queste due determinanti è fondamentale per la buona riuscita di eventuali negoziati e per l'instaurazione o il consolidamento di rapporti duraturi tra attori internazionali. Tuttavia, nel caso serbo, non è inusuale il mancato ricorso agli strumenti ministeriali: frequentemente si tende ad organizzare incontri, anche di alto livello, senza aver precedentemente indagato i dettagli delle questioni oggetto del colloquio e/o le caratteristiche degli stessi interlocutori. Nell'indagare le ragioni di questa prassi, Jevremovic scrive: "Ignorance and arrogance are by all means the reasons why official diplomacy is bypassed and belittled by the people with high-sounding titles who surround

¹¹⁹ Con l'inizio del nuovo millennio il Montenegro, attraverso l'azione dei diplomatici, iniziò a porre le basi per la propria indipendenza, cercando il sostegno da parte di altri paesi (soprattutto presso gli Stati Uniti).

¹²⁰ Cfr. Minister of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, *Diplomatic Academy*, (<http://www.mfa.gov.rs/en/d-a/diplomatic-academy>, consultato il 15 settembre 2020).

the most powerful officials.”¹²¹ In altre parole, l'assenza di prestabilite gerarchie di responsabilità nello svolgimento di compiti di interesse nazionale e l'ossessione del prestigio, propria dei team che circondano i funzionari pubblici di alto livello, costituiscono i maggiori ostacoli allo sviluppo di un apparato diplomatico funzionale.

- Un secondo limite della diplomazia serba riguarda le implicazioni della distribuzione dei dicasteri durante il processo di formazione dei governi di coalizione. Tra tutti, il Ministero degli esteri viene percepito dall'élite politica come quello più allettante e prestigioso. Premesso che, data la natura del settore, il ministro degli esteri ha l'ultima parola sulla selezione ed allocazione del personale, è divenuta ormai usuale la pratica per cui ogni ministro entrante viene seguito da un consistente numero di nuovi funzionari cui si abbina un contemporaneo licenziamento di parte del personale presente. In aggiunta, alle nuove reclute vengono spesso conferiti incarichi di alto livello senza alcun accertamento della loro preparazione professionale. Uno squilibrio tra le competenze tecniche e le idee politiche (a favore di quest'ultime), cui si accompagna una considerevole dose di corruzione e clientelismo, fanno sì che coloro che godono di protezione politica e personale non abbiano bisogno di alti titoli di studio e conoscenze specialistiche per ottenere prestigiose posizioni, con inevitabili risvolti dannosi in termini di professionalità dei ruoli.

- La chiave per un'efficace strategia di politica estera si basa sulla razionale valutazione degli interessi primari dello Stato, che sono il risultato della percezione dei rischi e della sedimentazione di fattori geopolitici, demografici, economici e storici. Nel caso serbo, si nota tuttavia l'assenza di una chiara lista di priorità nella definizione ed implementazione dell'azione esterna. Secondo alcuni esperti tale lacuna sarebbe intenzionale. In effetti, una strategia che definisca in maniera precisa l'orientamento internazionale che la nazione dovrebbe perseguire porrebbe dei limiti alla libera scelta dei leader che si alternano al governo. Come in passato, ancora oggi le decisioni di voto dei cittadini serbi dipendono fortemente dalle "simpatie internazionali" dei candidati

¹²¹ P. Jevremovic, *The missed opportunities of Serbian diplomacy*, in *The Challenges of Serbia's Foreign policy – Collection of Papers*, 2015, p. 91.

politici. In un contesto in cui il partito al governo non è libero di realizzare gli obiettivi di politica estera sui quali ha fondato la propria propaganda elettorale, perché vincolato da una programmazione di lungo termine, il gruppo politico al potere subirebbe una controproducente perdita di consensi. Al contrario, la carenza di tali restrizioni "allow[s] politicians to interpret the country's foreign policy as they please, that is, to change its course depending on the circumstances, if a pursued foreign policy at a certain point starts threatening their political ratings, and the standing of their political party".¹²² Secondo Jevremovic, il continuo cambiamento degli obiettivi e la variabile visione del proprio ruolo internazionale sono la causa e la conseguenza del cosiddetto processo di "privatizzazione" della politica estera. Questo ambito dell'agire politico è stato messo al servizio della promozione personale ed ha ridotto il Ministero degli Affari esteri e la diplomazia, unitamente al loro potenziale in termini di personale ed organizzazione, a dei meri servizi tecnici. Si tratta di una pratica volta a favorire gli interessi individuali del Ministro degli Esteri e della ristretta cerchia di privilegiati che lo circonda, a scapito degli interessi nazionali. La conseguenza inevitabile di questo scenario è il venir meno di una politica estera *coerente, stabile e costante*, attributi che risultano però essere fondamentali per uno piccolo Stato con grandi ambizioni come la Serbia.

- Un quarto elemento problematico riguarda il rapporto tra le massime cariche del settore. L'azione esterna di uno Stato dovrebbe essere il risultato del coordinamento di tre figure: il capo di Stato, il Primo Ministro ed il Ministro degli Esteri, avendo quest'ultimo un ruolo predominante. Nel caso serbo, l'armonizzazione delle posizioni e la piena informazione di tutte le parti in relazione all'azione internazionale del paese vengono spesso a mancare. Jevremovic osserva come "the domestic public as well as a large number of foreign observers are already used to Serbian officials making uncoordinated, at times strikingly contradictory statements on key international issues".¹²³ Queste situazioni potrebbero essere facilmente evitate se solo vi fosse un maggior accordo tra le istituzioni e se il Ministero venisse consultato con maggior

¹²² I. Novakovich et al., *op.cit.* p. 16.

¹²³ Ivi, p. 94.

continuità. Un episodio esemplare di questa problematica risale al settembre 2015 quando il premier Vucic, durante un'intervista alla tv pubblica serba, ad una domanda dei giornalisti sulla recente visita del Presidente della Repubblica Nikolic in Vaticano ha risposto di non esserne stato informato.¹²⁴

- La Law on the National Assembly assegna all'assemblea legislativa importanti prerogative di monitoraggio dell'operato del governo. L'articolo 56 della legge stabilisce che il Governo deve riferire all'Assemblea Nazionale informazioni sul suo lavoro almeno una volta all'anno e presentare report straordinari su richiesta dell'Assemblea. Inoltre, l'organo legislativo controlla il lavoro del governo o dei ministri attraverso interrogazioni parlamentari, presentando richieste di interpellanza, istituendo comitati di inchiesta o mediante mozioni sfiducia collettiva o individuale.

La Law on Foreign Affairs definisce con maggior dettaglio i rapporti tra ministeri e Assemblea Nazionale. L'articolo 28 regola le audizioni che gli ambasciatori devono tenere prima di partire per l'incarico. L'articolo 29 introduce l'obbligo per il Ministero degli Affari esteri di informare l'Assemblea sulle più importanti attività di politica estera e a sottoporre, almeno due volte l'anno, alla commissione competente una relazione sulle iniziative in corso.¹²⁵ Nella pratica, tuttavia, tali procedure di controllo dell'operato governativo e ministeriale si connotano per un sostanziale malfunzionamento. Per spiegare meglio questo aspetto è utile attingere ad un caso concreto.¹²⁶ In seguito alla dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo, il governo serbo richiese alla Corte internazionale di Giustizia un'opinione sulla legalità dell'atto. L'organo giudiziario, nel luglio 2010, dichiarò che la secessione del Kosovo non violava il diritto internazionale generale e ben presto i rappresentanti europei iniziarono a considerare con le autorità serbe l'elaborazione di una risoluzione congiunta sul tema da indirizzare all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La presentazione

¹²⁴D. Janic, *Serbia: primo ministro vs. presidente*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 23 settembre 2015 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-primo-ministro-vs.-presidente-164256>, consultato il 15 settembre 2020).

¹²⁵ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, Legge sugli Affari esteri, 17 settembre 2009 (<http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/o-ministarstvu/dokumenti/zakoni/381-2009-09-17-11-07-15?lang=lat>, consultato il 15 settembre 2020).

¹²⁶ V. I. Novakovich et al. *op. cit.* p. 32.

di una risoluzione elaborata dalla sola maggioranza del Parlamento serbo, senza una previa consultazione dei funzionari europei, ebbe l'esito di incrinare i rapporti tra autorità serbe ed alcuni ambasciatori degli Stati europei. Seguirono una serie di visite ufficiali di agenti statunitensi ed europei con lo scopo di convincere la classe dirigente serba a trasferire il negoziato tra Belgrado e Pristina a Bruxelles e a mitigare la risoluzione da sottomettere all'Assemblea Generale dell'ONU con i contributi dei funzionari europei. Le dichiarazioni che ne derivarono furono piuttosto contrastanti anche tra le più alte cariche dello Stato: se da un lato il Presidente Boris Tadic si mostrò incline ad accettare la proposta, il ministro degli esteri Vuk Jeremic rimase fermo nell'opinione per cui la risoluzione presentata non dovesse essere modificata. Il punto di svolta si ebbe dopo il 7 settembre 2010, data dell'incontro tra l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Catherine Ashton e il Presidente serbo. Tale evento portò Tadic ad accettare la proposta di definizione di un'altra risoluzione per l'organo rappresentativo dell'ONU in collaborazione con i 27 Stati membri dell'Unione. Il nuovo documento, che aprì il processo di dialogo tra le due parti, venne elaborato solo due giorni dopo e si differenziava in maniera sostanziale da quello adottato dall'Assemblea nazionale.

La decisione di ritirare il primo progetto di risoluzione sulla base di un accordo tra l'Alto rappresentante europeo e Tadic, senza una previa consultazione del Governo, del Ministero e dell'Assemblea conferma la premessa sul malfunzionamento del processo decisionale e del monitoraggio del processo decisionale, in quanto: "the President imposed himself as the supreme authority, assuming the Government's prerogatives, whereas it did nothing in response to that. In this way the legally established decision-making framework had been violated"¹²⁷.

È lecito chiedersi le ragioni per cui tale violazione si sia verificata pur essendo prevista una normativa per il controllo del corretto svolgimento delle procedure decisionali ad opera dell'Assemblea Nazionale. In risposta, Novakovich ed il suo

¹²⁷ Ivi, p. 33.

team di collaboratori osservano come la Commissione per gli Affari esteri abbia dedicato pochissimo tempo al monitoraggio dell'azione governativa e del Ministero degli esteri. Dal 2008 al 2012, benché la Legge sugli Affari internazionali richieda che il governo sottoponga il suo lavoro al Comitato almeno due volte in un anno, questo è apparso davanti il comitato solo due volte in quattro anni. Inoltre, gli autori, analizzando i temi di discussione degli incontri della Commissione, hanno riscontrano l'assenza di questioni aventi implicazioni politiche cruciali per il paese. Nel periodo 2017-2019 si rileva un considerevole aumento degli incontri dell'organo (22 nel 2017 e nel 2019, 24 nel 2018), ma le questioni affrontate si sono prevalentemente limitate a: l'abolizione dei visti di ingresso verso alcuni Stati, l'adozione di iniziative e report per visite di rappresentanti di altri paesi in Serbia e viceversa e le interviste ad ambasciatori prima e/o dopo lo svolgimento del proprio incarico.¹²⁸ Se, da un lato, l'assenza di un legame tra le priorità di politica estera, la loro implementazione e i cittadini è coerente con il principio della segretezza che caratterizza questa branca dell'agire politico, dall'altro la mancanza di questo nesso nel contesto serbo risulta contraddittoria, considerato che l'orientamento internazionale è una delle principali variabili che determina l'ascesa e la caduta dei governi dal 1990.¹²⁹

- Un ultimo difetto della politica estera serba messo in luce da Jevremovic riguarda la designazione degli ambasciatori; in anni recenti si è verificata la situazione per cui importanti sedi diplomatiche serbe sono rimaste vacanti a causa del ritardo nella nomina di ambasciatori¹³⁰, una pratica che ha consolidato la percezione che, nelle già marginalizzate sedi diplomatiche, si possa fare a meno dei massimi rappresentanti.

2.8. Quadro generale delle relazioni internazionali della Serbia

¹²⁸ Cfr. National Assembly of the Republic of Serbia, *Foreign Affairs Committee*, (<http://www.parlament.gov.rs/activities/national-assembly/working-bodies/committees,-sub-committees,-working-groups.2381.html?offset=0>, consultato il 16 settembre 2020).

¹²⁹ I. Novakovich et al, *op. cit.*, p. 5.

¹³⁰ V. M. Mitrovic, *Serbia still without ambassadors in U.S, Germany, China*, Independent Balkan News Agency, 18/08/2014 (<https://balkaneu.com/serbia-ambassadors-u-s-germany-china/>, consultato il 16 settembre 2020).

Ad oggi la Serbia conta 69 ambasciate, 7 missioni diplomatiche e 25 consolati generali nel mondo mentre ospita 72 ambasciate, 28 rappresentanze di organizzazioni e agenzie internazionali, 6 consolati generali e 31 consolati onorari¹³¹.

Tra gli strumenti a disposizione del Ministero degli Affari esteri serbo rientrano anche tutti quei progetti volti a promuovere la cultura, la lingua, le arti e la storia della Serbia in altri paesi. La diplomazia culturale serba si concretizza prevalentemente attraverso l'operato degli istituti di cultura presenti sia nei paesi europei, tra cui Francia, Italia, Germania, Austria, Croazia, sia in contesti più distanti come Cina e Stati Uniti. Parallelamente, molti sono gli Stati che hanno deciso di aprire dei centri di promozione culturale a Belgrado: tra questi vi sono la Francia, la Germania, l'Italia, il Regno Unito, l'Austria, la Russia, la Cina e gli Stati Uniti. Quella serba appare quindi essere una rete diplomatica con un grande potenziale, specialmente se confrontata con quelle degli altri paesi balcanici, sebbene il quadro precedentemente illustrato impedisca l'ottimizzazione delle risorse a disposizione.

Oltre alla diplomazia politica e quella culturale, a partire dal 2008, la Serbia ha ufficialmente adottato la diplomazia commerciale, uno strumento finalizzato alla promozione della cooperazione economica bilaterale e multilaterale attraverso: l'attrazione di investimenti diretti esteri, il rafforzamento dell'export nazionale, l'integrazione nelle organizzazioni economiche internazionali (come il WTO e il CEFTA) la possibilità di incidere sulla normativa internazionale in materia economica e, in generale, il miglioramento dell'immagine del paese nel mondo. Nel settembre 2008 il Ministero dell'economia e dello sviluppo regionale e il Ministero degli Affari esteri della Serbia hanno concluso un accordo che ha sancito il riconoscimento istituzionale della diplomazia economica come una delle priorità della politica estera serba.¹³² Dal 2012, il Ministero del commercio, del turismo e delle telecomunicazioni promuove attività in questo ambito e

¹³¹ Cfr. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, *Embassies* (<http://www.mfa.gov.rs/en/embassies>, consultato il 16 settembre 2020).

¹³² S. Penev, B. Udovic, M. Đukic, *Commercial Diplomacy in Serbia: characteristics and areas for improvement*, in *Economic Themes* 2014(52), n.3, pp. 271-272.

forma i diplomatici incaricati di fornire supporto alle imprese serbe all'estero e promuovere gli scambi tra la Serbia e gli altri Stati.

Attualmente, tra i maggiori partner commerciali della Repubblica di Serbia al primo posto si trova l'Unione europea, i cui Stati membri assorbono più del 60% del totale delle esportazioni serbe (gennaio 2020).¹³³ Il volume degli scambi è cresciuto sensibilmente in seguito all'entrata in vigore dello Stabilisation and Association Agreement del 2013. Nella figura ¹³⁴ sottostante, vengono riportati i dati relativi ai primi Stati partner della Serbia in termini di esportazioni e importazioni per l'anno 2019.

Country	Exports		Country	Imports	
	USD million	%		USD million	%
Total	19 630	100	Total	26 730	100
Germany	2 477	12.6	Germany	3 448	12.9
Italy	1 983	10.1	Russian Federation	2 584	9.7
Bosnia and Herzegovina	1 513	7.7	China	2 508	9.4
Romania	1 149	5.9	Italy	2 323	8.7
Russian Federation	977	5.0	Hungary	1 142	4.3
Montenegro	881	4.5	Turkey	1 058	4.0
Hungary	830	4.2	Poland	899	3.4
North Macedonia	754	3.8	Romania	817	3.1
Czechia	652	3.3	France	785	2.9
Slovenia	650	3.3	Austria	755	2.8

Figura 3: Import ed export della Repubblica di Serbia nel 2019

Sia per l'export che per l'import si conferma la tendenza del paese balcanico ad intrattenere rapporti commerciali in prevalenza con i paesi circostanti e con gli Stati membri dell'Unione, sebbene non sia affatto marginale l'entità degli scambi con Paesi quali la Russia, la Cina e la Turchia, soprattutto in termini di import.

Per quanto concerne la provenienza degli investimenti diretti esteri sul territorio nazionale, dal 2010 al 2018 gli Stati membri dell'Unione europea hanno contato

¹³³ Statistical Office of the Republic of Serbia, *External Trade current period and December 2019*, 31 gennaio 2020 (<https://www.stat.gov.rs/en-us/oblasti/spoljna-trgovina/>, consultato il 13 settembre 2020).

¹³⁴ Statistical Office of the Republic of Serbia, *Statistical Pocketbook 2020*

per il 70% del totale, seguiti dalla Russia (9%), dalla Svizzera (meno del 5%), da Hong Kong (3.5%), dagli Emirati Arabi Uniti (meno del 3%) e dalla Cina che, contrariamente a quanto percepito dai cittadini serbi, nel periodo analizzato ha investito solo 507 milioni di euro nel paese balcanico, pari a circa il 2.5% del totale.¹³⁵

Un elemento da non trascurare riguarda il settore energetico. Le uniche fonti energetiche di cui la Serbia dispone in gran quantità sono la lignite ed il legname, problematiche anche in termini di sostenibilità ambientale. Così, come gran parte degli Stati europei, anche la Serbia fa affidamento sulla Russia per l'approvvigionamento di gas e petrolio; il rapporto di dipendenza si è ulteriormente consolidato a partire dal 2008, anno in cui la multinazionale russa di proprietà statale Gazprom ha acquistato il 51% delle quote della compagnia nazionale serba di gas e petrolio NIS.

Quanto ai rapporti prettamente politici con altri Stati alcuni esperti condividono l'idea che la Serbia, in seguito alla dichiarazione di indipendenza del Kosovo del 2008, abbia declinato la sua politica estera prevalentemente in termini di "*counter-secession*".¹³⁶

In generale, la strategia di contrasto alla secessione si concretizza, in primo luogo, attraverso dichiarazioni di rivendicazione della sovranità sul territorio che ha dichiarato l'indipendenza, con l'obiettivo di mostrare al mondo che tale proclamazione è inaccettabile. Il secondo elemento della strategia è il più ovvio e consiste nel mettere in atto attività volte al duplice obiettivo di impedire che altri Stati riconoscano la scissione del territorio e tentare di bloccare il suo ingresso nelle organizzazioni internazionali. Infine, molto frequente è l'utilizzo di

¹³⁵ Cfr. The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, *FDI to Serbia*, (<http://europa.rs/serbia-and-the-eu/trade/fdi-in-serbia/?lang=en>, consultato il 29 settembre 2020).

¹³⁶ M. Kovacevic, *Serbia's Foreign Policy Beyond the Kosovo Conundrum*, ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 16 maggio 2018 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/serbias-foreign-policy-beyond-kosovo-conundrum-20509>, consultato il 30 settembre 2020).

vie legali per dimostrare l'illiceità e la non validità della dichiarazione unilaterale di indipendenza.¹³⁷

Questa strategia è stata implementata anche dalla Serbia a partire dal 2008: innumerevoli sono le dichiarazioni degli esponenti politici che, a prescindere dal credo politico, continuano a sostenere con forza l'appartenenza del Kosovo alla Serbia.¹³⁸ Non mancano inoltre le prove di un'incessante attività finalizzata ad impedire il riconoscimento internazionale dell'ex Provincia come Stato indipendente. Tra queste, si ricorda l'offensiva diplomatica condotta dal governo all'indomani della dichiarazione di indipendenza, realizzata attraverso il ritiro degli ambasciatori serbi da tutti gli Stati che avevano riconosciuto il Kosovo (inclusi gli Stati Uniti e circa 20 Stati membri dell'UE) e di interrompere i contatti con diplomatici provenienti da quei paesi. Negli anni successivi sono state considerate come grandi vittorie le scelte di 18 Stati di tornare sui loro passi dopo aver riconosciuto la sovranità del Kosovo. Da ultimo, nel marzo 2020, la scelta della Sierra Leone di fare altrettanto ha determinato la perdita della maggioranza per la causa del Kosovo in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Ad oggi su 193 paesi solo 92 riconoscono il giovane Stato balcanico mentre 96 non lo considerano indipendente e 5 presentano un'opinione fluida (lo riconoscono ma non votano a suo favore).¹³⁹

Quanto al terzo elemento della strategia di *counter-secession*, si ricorda la scelta del governo del Partito democratico di Boris Tadic di sottoporre la questione della legittimità della dichiarazione unilaterale di indipendenza alla Corte Internazionale di Giustizia, una mossa che non ha però sortito i risultati sperati.

La faccenda del Kosovo ha a lungo costituito la priorità assoluta della politica domestica serba ed ha avuto (e tuttora ha) un forte impatto su quella estera. Il

¹³⁷ Cfr. J. Ker-Lindsay, *The Four Pillars of a Counter-Secession Foreign Policy: Lessons from Cyprus*, in D. Muro e E. Woertz (a cura di), *Secession and Counter-secession: An International Relations Perspective*, Barcelona Center for International Affairs, Barcelona, pp. 85-90.

¹³⁸ L'unica eccezione rilevante è costituita dal Partito Liberale, il solo a sostenere l'esigenza del riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo e, per questo, privo di grande seguito.

¹³⁹ The Government of the Republic of Serbia, *Sierra Leone withdraws Kosovo's recognition*, 3 marzo 2020 (<https://www.srbija.gov.rs/vest/en/150855/sierra-leone-withdraws-kosovos-recognition.php>, consultato il 30 settembre 2020).

forte legame con la Russia, ad esempio, si deve in gran parte al suo ruolo di difensore dell'integrità territoriale della Serbia in sede di Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nell'ambito del quale Mosca ha apposto il veto alla proposta di riconoscimento internazionale del Kosovo. Un simile discorso vale per la Cina che teme che l'eventuale accettazione dell'indipendenza dell'ex provincia serba possa diventare un precedente per le tentazioni secessioniste di alcune province cinesi tra cui il Tibet, lo Xinjiang e la Mongolia interna.¹⁴⁰

Guardando ad occidente, nota è la posizione di Washington, tra i primi ad aver stabilito una propria sede diplomatica a Pristina, mentre ufficialmente neutrale resta l'Unione europea. L'UE infatti non può riconoscere nuovi Stati, essendo questa una prerogativa che rientra tra le competenze esclusive degli Stati membri. Ad oggi su 28 paesi parte dell'Unione, ben 23 hanno preso atto della nascita del nuovo Stato; fanno eccezione la Grecia, Cipro, la Romania, la Slovacchia e la Spagna, nazioni che presentano al loro interno situazioni analoghe.¹⁴¹

L'esigenza di difendere la propria integrità territoriale in una situazione in cui questa viene costantemente sfidata da quelle che vengono definite dalla classe dirigente serba delle "provocazioni" dei leader kosovari, ha determinato una sorta di dipendenza del paese rispetto alla Russia per le ragioni già spiegate. Tuttavia, se la Serbia declinasse la propria politica estera esclusivamente in termini di counter-secession si dovrebbe continuare il presente lavoro analizzando unicamente il rapporto intrattenuto con la Russia, e tuttalpiù il più recente avvicinamento alla Cina. Tuttavia, la tacita presa d'atto della classe dirigente serba che non sia più possibile tornare alla situazione pre-2008,

¹⁴⁰ V. J. T. Dreyer, *China's Vulnerability to Minority Separatism*, in *Asian Affairs: An American Review*, 2005(35), n.2, pp. 69-85.

¹⁴¹ In Spagna è forte il timore che le aspirazioni indipendentiste di Catalogna e Paesi Baschi possano essere avvalorate e rinforzate dalla scelta del governo centrale di riconoscere Pristina. Lo stesso discorso vale per: la Romania, alle prese con la minoranza ungherese in Transilvania, la Slovacchia, impegnata a domare le rivendicazioni di autonomia della minoranza magiara e Cipro, dove l'autoproclamata Repubblica Turca di Cipro del Nord è dal 1983 riconosciuta solo da Ankara.

emblematicamente riassunta nella frase "I am not President in Pristina"¹⁴² pronunciata dal Presidente serbo Nikolic nel 2013, ha portato la Serbia ad accettare la possibilità di scendere a patti sulla questione.

Nel dialogo tra Belgrado e Pristina, iniziato ufficialmente nel 2011, l'Unione europea ha svolto il ruolo di mediatore, addirittura ponendo la normalizzazione delle relazioni tra i due paesi come una precondizione all'ingresso di entrambi in UE. In Serbia il cammino europeo ha nel tempo assunto sempre maggior importanza fino ad essere visto come l'unica alternativa per il futuro del paese nonché un obiettivo strategico¹⁴³. Parallelamente, anche gli Stati Uniti hanno insistito sull'opportunità del reciproco riconoscimento dei due paesi, un'ambizione avvalorata dalla scelta dell'amministrazione Trump, nell'ottobre 2019, di nominare Richard Grenell, Ambasciatore statunitense a Berlino, come *special envoy* per i negoziati di pace tra Serbia e Kosovo.

Finora si è accennato ai rapporti che la Serbia intrattiene con le maggiori potenze nello scacchiere internazionale ma oltre a Bruxelles, Mosca, Washington e Pechino, definiti nel 2009 da Boris Tadic come i "quattro pilastri" della politica estera serba (nozione sulla quale si tornerà più approfonditamente nel terzo capitolo) negli ultimi anni Belgrado ha iniziato a guardare a sud-est, instaurando sempre più stretti rapporti economici con la Turchia di Erdogan e con gli Emirati Arabi Uniti¹⁴⁴.

Da non trascurare sono anche i rapporti del paese con il vicinato; secondo quanto dichiarato dal Aleksandar Vucic nel 2015, la stabilità politica della regione balcanica costituirebbe "the first pillar of [the] Serbian government

¹⁴² B92, *Nikolić: I am not president in Priština*, 31 maggio 2013 (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=05&dd=31&nav_id=86462, consultato il 30 settembre 2020).

¹⁴³ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, *Vucic: we wish to progress towards EU*, 20 novembre 2014, (<http://mfa.gov.rs/en/press-service/daily-news?year=2014&month=11&day=20&modid=62>, consultato il 30 settembre 2020).

¹⁴⁴ In particolare, Abu Dhabi negli ultimi anni ha investito in diversi ambiti commerciali in Serbia; nel settore del trasporto aereo, nel 2013 la compagnia emiratina Ethiad ha acquistato il 49% delle quote della compagnia aerea nazionale AirSerbia. Notevoli investimenti sono stati promossi nell'industria delle armi serba e nel settore agricolo. Infine, la quarta e più recente area di investimenti è l'edilizia e, più nello specifico, nel finanziamento del controverso progetto del Belgrade Waterfront. (W. Bartlett, J. Ker-Lindsay, K. Alexander, T. Prelec, *The United Arab Emirates as an emerging actor in the Western Balkans: the case of strategic investment in Serbia*, in *Journal of Arabian Studies*, 2017(7), n. 1, pp. 94-112).

politics”¹⁴⁵, un aspetto nel quale il paese avrebbe investito molto. Il riferimento del Premier è innanzitutto relativo alla visita ufficiale del Primo ministro albanese Edi Rama a Belgrado nel novembre 2014, la prima avvenuta dopo quasi 70 anni dall’ultimo incontro tra gli allora leader dei due paesi, Enver Hoxha e Tito. Al lento miglioramento dei rapporti con Tirana si affianca un buon legame tra Belgrado e Sarajevo, nonostante le tensioni relative alla Repubblica serba di Bosnia ed Erzegovina, e secondo quanto dichiarato dall’attuale Presidente della Repubblica, altrettanto buone sono le relazioni con il Montenegro, la Macedonia del Nord, la Bulgaria e la Romania.¹⁴⁶

Infine, si ricorda il nuovo coinvolgimento della Serbia nell’ambito del movimento dei paesi non allineati, un gruppo nato per volontà di Tito proprio a Belgrado ma la cui adesione serba è stata sospesa nel 1992. Dal 2001 la Serbia ha ottenuto lo status di osservatore pur ribadendo in diverse occasioni di non aspirare a fare ingresso nel movimento data la politica di neutralità militare portata avanti dal 2007.¹⁴⁷

In conclusione, uno sguardo alla situazione odierna mostra una Serbia attenta alla preservazione e al miglioramento dei rapporti con tutti, incluso con Pristina, la cui politica perseguita da 12 anni a questa parte è stata anche recentemente definita una delle maggiori minacce alla sicurezza dello Stato. Sembra inoltre che la Serbia si stia affermando come il perno della stabilità regionale e il modello che gli altri Stati dei Balcani occidentali sono invitati a seguire nel percorso di adesione all’Unione europea.

Ma possiamo considerare questo atteggiamento europeista e filooccidentale sincero? Nel legame con Mosca, quanto incide il potere di ricatto di Putin in termini di sostegno sul Kosovo e approvvigionamento energetico e quanto, invece, la sintonia culturale e religiosa tra i due popoli? Che ruolo sta assumendo invece Pechino e quanto ancora può influire Washington sulle

¹⁴⁵ Cfr. Euronews, EU membership remains Serbia's priority, says PM Aleksandar Vucic, 19 maggio 2015 (<https://www.euronews.com/2015/05/19/membership-of-the-european-union-remains-a-priority-for-serbia-says-prime>, minute 7.37, consultato il 30 settembre 2020).

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, The Non-Aligned Movement, 2 giugno 2015 (<http://mfa.gov.rs/en/foreign-policy/multilateral-issues/the-non-alignment-movement>, consultato il 30 settembre 2020).

decisioni di Belgrado, in un contesto di guerra commerciale e geopolitica tra le due maggiori potenze mondiali per l'egemonia globale? E quanto ancora è attraente il sogno europeo e i valori liberal democratici di cui si fa portatore, in un periodo contrassegnato da continue derive autoritarie nella stessa Unione?

Il terzo capitolo tenterà di rispondere almeno in parte a queste domande, indagando l'evoluzione della politica estera serba dell'ultimo ventennio e cercando di capire se la Serbia di Vucic abbia davvero deciso di prendere una posizione o se stia continuando a condurre la solita politica estera pendolare, cavalcando le opportunità che l'attuale disordine globale ha da offrire.

3. La mancata svolta di Aleksandar Vucic

3.1. Le determinanti fondamentali della politica estera serba

Come si è già menzionato nel primo capitolo di questo lavoro, ogni decisione di politica estera può essere definita come il risultato di una partita giocata su due livelli: interno ed internazionale. Seppur in diversa misura, tanto i fattori domestici quanto le variabili esterne hanno un impatto sui comportamenti di uno Stato nello scacchiere internazionale: l'economia, la dimensione e la posizione geografica, la disponibilità di materie prime ma anche le variabili culturali e sociali sono determinanti nelle azioni di politica estera di un paese.

Dallo studio dell'evoluzione della politica estera serba negli ultimi venti anni, oggetto di analisi di quest'ultimo capitolo, emerge un evidente elemento di continuità che, nonostante le differenze dei partiti alternatisi alla guida del paese dal 2000 ad oggi, si ripropone in maniera costante in ogni governo. Tale elemento riguarda due fattori interni al paese che, trovandosi spesso in disaccordo l'uno con l'altro, determinano degli output che sono il risultato dell'equilibrio tra i due. Ci si riferisce da un lato al partito (o coalizione di partiti) al governo che agisce rispondendo all'esigenza del paese di entrare nell'Unione europea, il maggior finanziatore dello sviluppo della Serbia, e dall'altro all'opinione pubblica interna in gran parte ruffiana.

In particolare, con l'ultima ondata di allargamento dell'UE, la Serbia è stata ancor più strettamente "accerchiata" dall'organizzazione sovranazionale e sia la pressione geografica che quella politica, legata all'erogazione dei fondi di preadesione nei confronti di Belgrado, hanno rappresentato due elementi chiave dell'azione internazionale dei governanti serbi degli ultimi due decenni. Tuttavia, parallelamente, la vicinanza "emotiva" di gran parte del popolo serbo alla Russia ha indirettamente frenato il processo di integrazione europea del paese balcanico (che già presentava importanti difficoltà in termini di scarsa cooperazione con la giustizia internazionale).

In questo modo, l'affinità tra popolo serbo e russo, alimentata inevitabilmente dai legami culturali, spirituali e storici ha controbilanciato la necessità razionale di completare il processo di integrazione nell'Unione europea.

Una sorta di "scontro tra testa e cuore" che ha trovato terreno fertile nella dichiarata neutralità militare del paese la quale ha consentito alla Serbia di sviluppare una proficua cooperazione militare tanto con l'occidentale NATO quanto con l'orientale CSTO senza essere eccessivamente vincolata né dall'una e né dall'altra.

Questa politica di non allineamento, dettata dalla continua esigenza di bilanciare tra interessi diversi, si è riproposta anche su un secondo fronte della politica estera serba: quello dei rapporti con gli Stati Uniti da un lato e la Cina dall'altro. Washington e Pechino, analogamente a Unione europea e Russia, negli ultimi vent'anni hanno potenziato la loro presenza nei Balcani occidentali fino a diventare partner di primo livello della Serbia e di molti altri paesi dell'area. Belgrado, cogliendo i benefici di una cooperazione diffusa con i due maggiori attori del sistema internazionale, non ha mancato di rafforzare i legami economici, politici e addirittura militari con Stati Uniti e Cina. Questi due interlocutori sono stati addirittura integrati nella cosiddetta "dottrina dei quattro pilastri" della politica estera serba, enunciata nell'agosto 2009 dal Presidente della Repubblica Boris Tadic. L'inequivocabile dominio degli Stati Uniti a partire dalla fine del bipolarismo e il successivo emergere della Cina come futuro leader economico mondiale in seguito alla crisi finanziaria globale del 2007 hanno costituito, come anche espressamente dichiarato da Tadic, due fatti di cui la Serbia ha *dovuto* tener conto nella conduzione della sua *foreign policy*.¹⁴⁸

È proprio la loro rilevanza nel nuovo ordine internazionale ad aver determinato l'esigenza per un piccolo Stato come la Serbia di potenziare i rapporti con questi due partner, un obiettivo che Belgrado ha raggiunto facendo leva, da un lato, sulla sua posizione geografica strategica, cruciale ai fini della Nuova Via della Seta cinese e dall'altro, sulla sua capacità di garantire la stabilità politica nella

¹⁴⁸ D. Janjic, D. Bujosevic, *L'adesione all'UE è il nostro obiettivo principale*, Politika, 29 agosto 2009 (<http://www.politika.rs/scc/clanak/101789/Ulazak-u-EU-nas-osnovni-cilj>, consultato il 3 ottobre 2020), traduzione mia.

regione, punto di partenza per la progressiva integrazione dei paesi dell'area nell'Alleanza Atlantica a guida statunitense.

Tuttavia, rispetto al legame della Serbia con l'Unione europea e con la Russia, il rapporto con i due partner geograficamente più distanti, benché in continuo potenziamento, si è rivelato molto più debole e frutto delle contingenze internazionali. Infatti, contrariamente a UE e Russia, la Cina e gli Stati Uniti vengono percepiti dall'opinione pubblica come paesi più lontani anche in senso politico, da cui la Serbia può solo occasionalmente trarre beneficio. Al contrario, la Russia e l'Unione europea si sono poste sin dall'inizio agli occhi della Serbia come due modelli alternativi di sviluppo economico e politico tra cui scegliere. Su un piatto della bilancia si posiziona uno Stato autoritario nel cui Presidente si concentra tutto il potere politico e con un'economia in gran parte centralizzata, sull'altro si trova un'unione di Stati che presentano alti standard democratici e di tutela dei diritti fondamentali e un'economia basata sui principi del neoliberismo.

Date queste premesse, il presente capitolo, analizzando la politica estera della Serbia, cercherà di mettere in luce l'evoluzione della dicotomia Bruxelles – Mosca dal 2000 ad oggi e indagherà in particolare se l'attività di bilanciamento tra questi due modelli di sviluppo sia venuta meno a favore di Bruxelles con l'ascesa di Aleksandar Vucic. A tal fine si è ritenuto necessario suddividere l'analisi della *Foreign Policy* serba in tre parti corrispondenti ognuna ad un periodo preciso.

La prima sezione riguarda il periodo che va dal 5 ottobre 2000 al maggio 2012, ovvero dalla "Bulldozer Revolution" che decretò la chiusura di un'epoca di autoritarismo e l'apertura di una nuova stagione democratica, alla prima vittoria del Partito Progressista serbo alle elezioni presidenziali e parlamentari. Il 2012 può essere visto anche come un anno di cesura per la politica serba: fino ad allora tutti i Presidenti e i governi alternatisi avevano radici nella Democratic Opposition of Serbia, l'alleanza dei partiti nata nel 2000 con lo scopo di destituire Slobodan Milosevic mentre, dal 2012 in poi, si osserva un ritorno dei partiti e degli uomini politici che avevano collaborato con il regime di Milosevic. Ci si riferisce al Partito Socialista di Serbia (SPS), guidato dallo stesso Milosevic

negli anni 90 e riformato da Ivica Dacic in senso più moderato ed europeista nel nuovo millennio e al Partito Progressista serbo, fondato nel 2008 da Tomislav Nikolic, ex vertice del Partito Radicale Serbo (SRS), anch'esso allineato con l'SPS durante la fine del secolo scorso.

La seconda sezione riguarda il periodo 2012-2014, anni del governo di coalizione dell'SPS di Dacic e dell'SNS di Vucic. Quest'ultimo, in qualità di Presidente del partito avente la maggioranza relativa in parlamento e di Vicepremier, riuscì ad emergere già in questa fase, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, come l'uomo che avrebbe portato la Serbia nell'Unione europea.

Il terzo paragrafo si incentra invece sull'evoluzione della politica estera serba a partire dalle elezioni parlamentari anticipate del 2014 che, volute da Aleksandar Vucic, hanno condotto alla conquista di più della metà dei seggi in capo all'SNS e alla nomina di Vucic come Primo ministro. Il periodo 2014-2020 si è caratterizzato per la crescente affermazione ed egemonia di Vucic nella politica serba, con inevitabili risvolti anche sul fronte internazionale del paese.

3.2. L'evoluzione della politica estera serba dal 2000 al 2012

È sufficiente lanciare un'occhiata all'attuale mappa dell'Unione europea per osservare come la Serbia, analogamente al resto dei Balcani occidentali, sia circondata da Stati membri dell'Unione. Le recenti adesioni di Ungheria, Slovenia, Slovacchia (2004), Romania, Bulgaria (2007) e Croazia (2013) hanno determinato una forte pressione sull'area vicina in termini di ammodernamento e progresso lungo il cammino europeo.

Dopo un decennio di sanzioni internazionali ed isolamento, la caduta della dittatura e l'adozione di un ordinamento democratico nel 2000 hanno inizialmente condotto la Serbia ad assumere un orientamento fortemente europeista sotto il governo del leader del Partito democratico Zoran Djindjic.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Allora il partito democratico era il maggior partito della Democratic Opposition of Serbia, la coalizione nata nel gennaio del 2000 che, con l'obiettivo di far cadere il regime di Slobodan Milosevic, ottenne la vittoria alle elezioni generali del settembre del 2000. I due più noti esponenti della coalizione furono Zoran Djindjic del Partito democratico (di centro, ideologia liberal-socialista ed europeista) e Vojislav Koštunica del Partito Democratico di Serbia (di centro

Primo Ministro dal gennaio 2001 al marzo 2003, durante questo periodo Djindjic riuscì a canalizzare l'*EUPhoria*¹⁵⁰ presente nel paese, consolidando l'idea che l'UE fosse l'unica alternativa per il progresso della Serbia e per il benessere dei cittadini.

L'Europeismo di Djindjic, ex allievo di Habermas e con un PhD in filosofia conseguito all'Università di Costanza, venne però attenuato in parte dalla retorica nazionalista ed antioccidentale delle maggiori forze politiche all'opposizione, il Partito Radicale Serbo e il Partito Socialista Serbo, e in parte dall'orientamento politico del Presidente della Repubblica Federale di Jugoslavia Vojislav Kostunica. Quest'ultimo, laureato in legge presso l'Università di Belgrado, aveva una visione nazionalista moderata e meno propensa alla collaborazione con il ICTY, nonostante questa costituisse una condizione indispensabile all'ingresso del paese nell'Unione. Un esempio tra tanti della difficile coabitazione tra Djindjic e Kostunica riguardò proprio la cooperazione con l'organo giudiziario delle Nazioni Unite: nel 2001 il Primo Ministro serbo svolse un ruolo chiave nell'estradizione di Slobodan Milosevic mentre il Presidente della Repubblica definì l'operazione illegale ed incostituzionale.¹⁵¹

In generale, Djindjic avvicinò molto la Serbia all'Unione europea mettendo in atto importanti riforme nell'ottica di una progressiva liberalizzazione e privatizzazione dell'economia nazionale. Per queste ragioni sul fronte esterno il suo governo venne fortemente supportato dalle nazioni occidentali mentre sul fronte interno Kostunica diventò il suo maggior rivale politico.¹⁵² L'assassinio di Djindjic, il 12 marzo 2003, precedette di poche settimane il Consiglio europeo di Salonicco, un evento che vide la partecipazione congiunta dei rappresentanti degli Stati membri dell'UE e dei paesi dei Balcani occidentali e che costituì il

destra, nazionalista ed euroscettico) che diventarono rispettivamente Presidente del Consiglio e Presidente della Repubblica.

¹⁵⁰ China-CEE Institute, *Serbia external relations briefing: Improving "eastern dimension" of Serbian foreign policy orientation*, febbraio 2019 (<https://china-cee.eu/2019/03/28/serbia-external-relations-briefing-improving-eastern-dimension-of-serbian-foreign-policy-orientation/>, consultato il 3 ottobre 2020).

¹⁵¹ BBC News, *Milosevic extradited*, 28 giugno 2001, (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1412828.stm>, consultato il 3 ottobre 2020).

¹⁵² International Crisis Group, *Balkans Report n° 141 – Serbia after Djindjic*, 18 marzo 2003, p.1, (https://www.files.ethz.ch/isn/28068/141_serbia_after_djindjic.pdf, consultato il 3 ottobre 2020).

primo passo ufficiale della Serbia nel suo lungo cammino europeo. Con il Vertice, l'Unione affermò "il suo sostegno inequivocabile alla prospettiva europea dei paesi dei Balcani occidentali" ribadendo che "il futuro dei Balcani è nell'Unione europea".¹⁵³ Sin dai suoi inizi, la politica europea nei confronti dei paesi dell'area si è configurata nel processo di stabilizzazione e di associazione che, a partire dal 2000, ha perseguito il duplice obiettivo di assicurare la stabilità della regione e di creare una zona di libero scambio.¹⁵⁴

In generale, la strategia di allargamento dell'Unione europea si basa sul principio di condizionalità, definibile come il processo giuridico-politico promosso dall'organizzazione per spingere o costringere i Paesi candidati a cambiare le loro strutture interne attraverso una serie di aiuti condizionati all'adozione di specifiche riforme. Nel caso dei Balcani occidentali, la politica di condizionalità dell'UE non si è qualificata unicamente come un processo negoziale compromissorio, ma anche e soprattutto come una strategia per promuovere una pace duratura in un'area del mondo storicamente ad alta conflittualità.¹⁵⁵

La dipendenza serba dagli aiuti europei ha definito un'importante capacità di *leverage* dell'Unione europea sulla politica del paese balcanico, direttamente proporzionale all'entità delle risorse erogate.

Dal 2000 al 2013 la Serbia ha beneficiato di due strumenti volti a sostenere l'attuazione delle riforme necessarie ad allineare il proprio sistema politico, giudiziario ed economico agli standard europei: il CARDS (Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation) attivo dal 2000 al 2006 e l'IPA (Instrument for Pre-accession Assistance) disponibile per il periodo 2007-2013.¹⁵⁶

¹⁵³ Dichiarazione del Vertice di Salonicco – UE – Balcani occidentali, C/03/163, 21 giugno 2003, (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES_03_163, consultato il 3 ottobre 2020).

¹⁵⁴ EUR - Lex, *Processo di Stabilizzazione e Associazione* (https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stabilisation_association_process.html?locale=it, consultato il 3 ottobre 2020).

¹⁵⁵ Cfr. E. Benedetti, *Il principio di "condizionalità" nei processi di allargamento dell'UE: la Bosnia-Erzegovina ed il caso Sejdic-Finci*, in Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università di Kore di Enna, 2014 p. 447 (http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/Benedetti_0.pdf, consultato il 22 settembre 2020)

¹⁵⁶ Nel 2014 l'IPA è stato sostituito dall'IPA II, disponibile per il periodo 2014-2020. Nell'ambito di questo strumento l'allocazione dei fondi per la Serbia ammonta a più di un miliardo e mezzo,

Mediante il Programma CARDS, l'UE ha destinato 1 miliardo e 15 milioni di euro per l'assistenza tecnica specializzata nello sviluppo locale e comunale, nello sviluppo economico, nella giustizia e nella gestione integrata delle frontiere.¹⁵⁷

I fondi IPA invece, erogati nel secondo periodo e pari ad un totale di 1 miliardo e 213 milioni di euro, sono stati utilizzati per: la riforma della pubblica amministrazione (22%), lo sviluppo sociale (22%), l'ambiente e il cambiamento climatico (19%), la giustizia e gli affari interni (16%), i trasporti (10%), l'agricoltura e lo sviluppo culturale (6%).¹⁵⁸

È importante sottolineare che il volume dei fondi europei di cui la Serbia ha goduto non è paragonabile ad alcun tipo di finanziamento ricevuto nello stesso periodo da altri partner.

Al fine di permettere un più rapido allineamento della normativa serba a quella comunitaria, nel marzo 2004, venne fondato l'Ufficio di integrazione europea (sostituito nel 2017 dal Ministero per l'integrazione europea della Serbia), un organo al servizio del governo con la funzione di coordinare e assistere l'azione governativa nelle relazioni con le istituzioni dell'Unione. Nell'ottobre dello stesso anno, la Serbia di Kostunica intraprese il percorso di adesione come parte dell'Unione di Serbia e Montenegro accettando il "dual track principle" secondo il quale, le due Repubbliche avrebbero negoziato separatamente con l'UE le questioni economiche (circa l'80% dell'Accordo di stabilizzazione e associazione) ma sarebbero state considerate come un unico Stato nella trattazione dei temi politici (democrazia, Stato di diritto, diritti delle minoranze, armonizzazione con

ossia più di 200 milioni di euro all'anno. I settori prioritari di finanziamento riguardano: democrazia e governance, Stato di diritto e diritti fondamentali, ambiente e azione per il clima, trasporti, energia, competitività ed innovazione, istruzione, occupazione e politiche sociali, agricoltura e sviluppo rurale. [Ambasciata d'Italia a Belgrado, *I finanziamenti dell'UE in Serbia – guida rapida per le imprese*, marzo 2017, p.13-15 (http://ambbelgrado.esteri.it/ambasciata_belgrado/resource/doc/2017/03/prelom_interactive.pdf, consultato il 5 ottobre 2020).

¹⁵⁷ C. Hartwell, K. Sidlo, *Serbia's cooperation with China, the European Union, Russia and the United States of America*, European Parliament – Directorate-general for external policies, novembre 2017, p. 19 (<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/133504/Serbia%20cooperation%20with%20China,%20the%20EU,%20Russia%20and%20the%20USA.pdf>, consultato il 5 ottobre 2020).

¹⁵⁸ European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, *The transformative power of enlargement*, Publications Office of the European Union, 2015, pp. 50-51 (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18a7ff84-fbba-11e5-b713-01aa75ed71a1/language-en>, consultato il 5 ottobre 2020).

la politica estera dell'Unione).¹⁵⁹ Se è vero che il governo di Kostunica tra il 2004 e il 2008 non cessò la cooperazione con l'UE, è altrettanto vero che non condivise lo stesso impegno incondizionato del primo governo democratico del paese. Proprio in relazione all'amministrazione di Kostunica, Ristic osserva: "The requirements [in primis la cooperazione con l'ICTY] for building closer ties with the EU were not considered a priority, but instead a focus was placed on Serbia's territorial integrity [su Montenegro e Kosovo]".¹⁶⁰ Di fatto, questo atteggiamento rifletteva le contraddittorie idee dell'opinione pubblica serba: secondo i sondaggi, nel periodo dal 2002 al 2007 circa il 70% dei cittadini serbi avrebbe votato "sì" in un referendum sull'ingresso in UE ma un gruppo molto più ridimensionato tra questi si sarebbe mostrato a favore dell'estradizione di coloro accusati di crimini di guerra, pur costituendo questo il presupposto per i negoziati sull'Accordo di associazione.¹⁶¹

In un'intervista dell'aprile 2008 (successivamente alla proclamazione di indipendenza del Kosovo), ad una domanda sulle priorità di politica estera della Serbia, Kostunica rispose: "Everyone would give priority to something that was territorial integrity over membership of an organization, part of whose members question Serbia's territorial integrity", per poi aggiungere che l'appartenenza all'Unione non era nell'agenda politica serba.¹⁶² L'assenza di una convinta visione europea era dovuta all'idea negativa che i nazionalisti avevano dell'Unione: un'organizzazione anti-serba i cui principali Stati membri avevano svolto un ruolo centrale nei bombardamenti degli anni 90 sulla Repubblica Srpska e su Belgrado.¹⁶³

Questo atteggiamento portò ad un declino dei rapporti tra Belgrado e Bruxelles, una situazione che migliorò solo con la vittoria del partito democratico alle

¹⁵⁹ S. Orlovic, *Parties and the party system of Serbia and European integrations*, in *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2008(10), n.2, p 216.

¹⁶⁰ I. Ristic, *Serbia's EU Integration Process: The Momentum of 2008*, in *Panoeconomicus*, 2009(56), n.1, p. 113.

¹⁶¹ S. Orlovic, *op. cit.*, p. 219.

¹⁶² B92, *Kostunica: EU membership not on agenda*, 4 aprile 2008 (https://web.archive.org/web/20110607014646/http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=04&dd=04&nav_id=49087, consultato il 3 ottobre 2020).

¹⁶³ O. Canveren, M. Aknur, *Analysis of change in party position towards the European union agenda in Serbia*, in *Journal of Balkan Research Institute*, 2019(8), n. 1, p. 11.

elezioni di maggio 2007 e la conseguente formazione di un governo costituito in maggioranza da ministri con delle chiare prospettive pro-europee, benché ancora guidato da Kostunica.

In breve tempo vennero conclusi i negoziati per l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione che fu firmato nell'aprile 2008, anche con il fine di incoraggiare il paese a proseguire sul cammino europeo (nonostante l'insoddisfacente cooperazione con l'ICTY) dopo la proclamata indipendenza del Kosovo. Le elezioni tenutesi nel maggio dello stesso anno vennero viste da molti come un referendum informale sull'opportunità per il paese di entrare in UE e, con la vittoria del Partito Democratico europeista di Boris Tadic sull'ultranazionalista Partito Radicale Serbo di Tomislav Nikolic, la scelta sul futuro da parte dei cittadini fu molto chiara.

Si è già fatto presente come in Serbia il Presidente della Repubblica da figura sostanzialmente debole dedica prettamente ad attività cerimoniali e di rappresentanza possa bruscamente mutare la sua capacità di condizionare anche notevolmente il processo decisionale governativo, qualora goda di un'importante maggioranza in parlamento. Fu questo il caso del secondo mandato di Boris Tadic che, durante la coabitazione con Mirko Cvetkovic, un politico non affiliato ad alcun partito, assunse il controllo della scena politica serba orientando in maniera attiva l'azione internazionale del paese.

Tadic, Presidente del Partito Democratico, mise al primo piano l'obiettivo europeo tra le priorità di politica estera del paese, contribuendo a creare un clima di ottimismo a Bruxelles. In occasione delle elezioni presidenziali del 2008, alla notizia della riconferma di Tadic, il Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato Olli Rehn dichiarò che il successo di Tadic costituiva una vittoria per la missione e i valori europei della Serbia, aggiungendo che avrebbe fortemente avvicinato il paese all'Unione.¹⁶⁴

Durante i primi mesi, il nuovo governo vide anche il dispiegamento in Kosovo di EULEX, la missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo,

¹⁶⁴ Cfr. Balkan Insight, *EU Welcomes Tadic Victory*, 4 febbraio 2008 (<https://balkaninsight.com/2008/02/04/eu-welcomes-tadic-victory/>, consultato il 4 ottobre 2020).

operante nella cornice della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU 1244 del 1999.¹⁶⁵

Sulla scia di un rinnovato entusiasmo europeista, nel dicembre 2009 la Serbia presentò ufficialmente la domanda di adesione all'Unione che le venne tuttavia riconosciuta soltanto nel marzo 2012. Nel frattempo, nel 2011, il governo serbo venne lodato dai leader europei per l'extradizione di Ratko Mladic (a tre anni da quella di Radovan Karadzic), un'azione che sembrò rappresentare un ulteriore step verso l'Unione, fermo restando la grande questione aperta dei rapporti con Pristina. A Tadic spettò, infatti, il gravoso compito di far fronte alla questione delle relazioni con l'ormai Ex provincia serba e, a tal riguardo, il verdetto del 2010 della Corte internazionale di giustizia, attestante la liceità della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo, arrivò come una doccia fredda. La posizione dell'organo giudiziario contribuì tuttavia all'apertura del Brussels Dialogue, il dialogo tra Serbia e Kosovo mediato dall'Unione europea. Nell'ambito della prima fase dei colloqui, da marzo 2011 a febbraio 2012, vennero conclusi nove accordi delineanti questioni tecniche relative a: libertà di movimento, catasto, accettazione di titoli di studio universitari, energia, telecomunicazioni. Alcuni dei patti vennero implementati nella loro interezza, alcuni in parte, altri per nulla.¹⁶⁶

In generale, si può osservare che il secondo mandato di Tadic si caratterizzò per dei continui inviti rivolti ai cittadini serbi a non perdere la speranza nell'Unione europea, in un contesto in cui gran parte dell'opinione pubblica guardava alla Russia e percepiva l'organizzazione sovranazionale come una fonte di costrizioni eccessivamente pesanti.

Le esortazioni di Tadic a credere nel sogno europeo alimentarono l'illusione di un ingresso veloce e indolore che ignorava la realtà dei fatti: una forte arretratezza del paese in tutti gli ambiti e, soprattutto, la ferma opposizione di

¹⁶⁵ EULEX si è affiancata alla missione UNMIK, istituita con la risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza nel 1999 e finalizzata alla costituzione di un'amministrazione civile provvisoria guidata dall'ONU volta a favorire un progressivo recupero di autonomia nella provincia del Kosovo devastata dalla guerra.

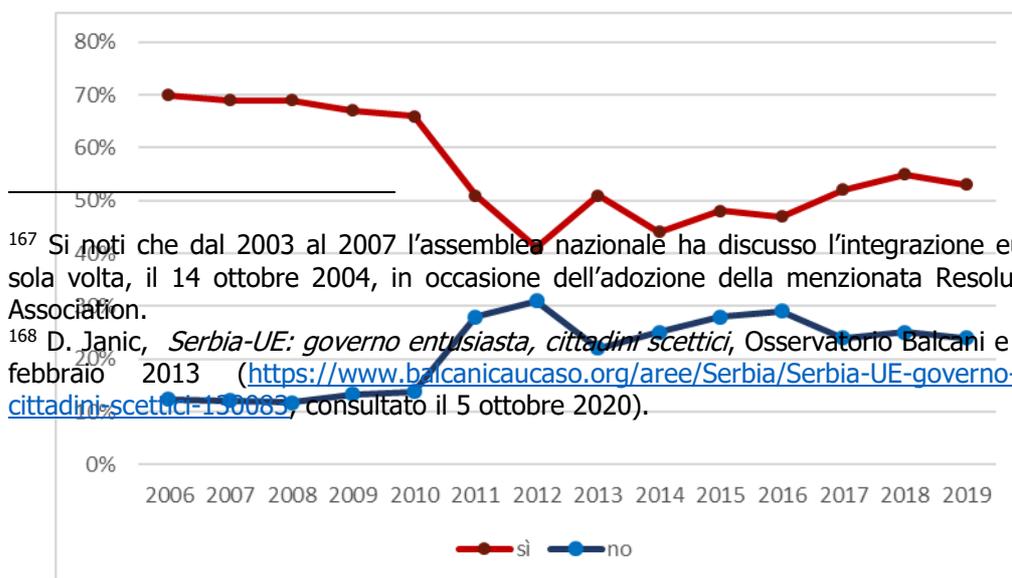
¹⁶⁶ D. Emini, I. Stacic, *Belgrade and Pristina: lost in normalisation?*, European Union Institute for Security Studies, 2018, p. 4 (<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%205%20Belgrade%20and%20Pristina.pdf>, consultato il 22 settembre 2020).

Olanda e Belgio (e talvolta anche Germania) nei confronti di una Serbia riluttante a collaborare con la giustizia internazionale, presupposto ritenuto inderogabile dai due Stati membri.

Mentre il precedente governo guidato da Kostunica, con la sua scarsa collaborazione con il Tribunale dell'Ex Jugoslavia, mostrava una complessiva coerenza nel suo essere euroscettico¹⁶⁷, il secondo mandato della Presidenza di Tadic si dimostrò molto indeciso in termini di partnership internazionale.

A posteriori, Janjic ha evidenziato che "invece di spostarsi in modo più radicale verso l'UE e i valori europei, e così ottenere un maggiore sostegno degli euroentusiasti, Tadić ha ceduto alla paura di nazionalisti e ultranazionalisti e con grande esitazione si è mosso sul Kosovo. Così facendo ha perso su entrambi i fronti, lasciando insoddisfatti tanto i nazionalisti che gli euroentusiasti."¹⁶⁸

Quanto all'europeismo dell'opinione pubblica, dapprima l'Ufficio e in seguito il Ministero di integrazione europea, a partire dal 2006 hanno realizzato dei sondaggi con il fine di indagare il grado di favore dei cittadini per il progetto europeo. Una rielaborazione dei dati emersi dalle ricerche mostra un continuo declino del sentimento europeista; nel grafico sottostante si riportano le percentuali dei cittadini ad aver risposto affermativamente e negativamente al quesito "Se ci fosse un referendum domani, alla domanda «sostieni l'accesso del nostro paese all'Unione Europea?» Come voteresti?".



¹⁶⁷ Si noti che dal 2003 al 2007 l'assemblea nazionale ha discusso l'integrazione europea una sola volta, il 14 ottobre 2004, in occasione dell'adozione della menzionata Resolution on EU Association.

¹⁶⁸ D. Janjic, *Serbia-UE: governo entusiasta, cittadini scettici*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 5 febbraio 2013 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-UE-governo-entusiasta-cittadini-scettici-150083>, consultato il 5 ottobre 2020).

Figura 4: Livello di europeismo tra i cittadini serbi dal 2006 al 2019¹⁶⁹

Come si evince dal grafico (Figura 4), l'andamento dell'europeismo in Serbia ha conosciuto un sostanziale calo a partire dal 2011, anno in cui la percentuale di serbi che avrebbe scelto l'ingresso in Unione dall'oggi al domani scese di 15 punti percentuali, dal 66% del 2010 al 51%, mentre si registrò simultaneamente un aumento più che doppio del valore percentuale dei cittadini che avrebbero votato a sfavore (dal 13.7% nel 2010 al 28% nel 2011). Questo trend raggiunse il suo punto più basso nel 2012 per poi ristabilirsi su posizioni migliori, benché i "sì" negli anni successivi si attestarono comunque attorno al 50%.

Questi dati confermano quanto osservato da Janjic: l'incapacità di Tadic di dare un'energica svolta alla politica estera serba in senso pro-europeo. Tale atteggiamento, chiaramente espresso dalla dottrina dei quattro pilastri che poneva timidamente il pilastro europeo avanti a quello russo, americano e cinese, si rivelò negativo sia per la credibilità del paese a livello internazionale, sia per la reputazione dello stesso Tadic che, intrappolato nel vortice del non allineamento, ne pagò le conseguenze con le dimissioni dalla carica di Presidente nel 2012 e l'abbandono della leadership del Partito Democratico nel 2014.

¹⁶⁹ Rielaborazione mia dei dati disponibili al sito <https://www.mei.gov.rs/eng/information/public-opinion/>. Il grafico riporta la media annuale delle rilevazioni operate mensilmente dagli istituti governativi.

Agli albori del nuovo millennio, contemporaneamente agli entusiasmi filo-europei del post-Milosevic, la Serbia vide la nascita di una corrente opposta ma di uguale forza che dipingeva il paese come una nazione che non avesse bisogno di grandi alleati, se non forse la Russia.

Come già accennato, l'attuale influenza russa si deve in gran parte all'orientamento dell'opinione pubblica serba, la maggioranza della quale considera Mosca l'amico più vicino al paese mentre Vladimir Putin è in Serbia il leader straniero più popolare.¹⁷⁰

In un sondaggio del 2015¹⁷¹ la grande potenza eurasiatica veniva percepita dai cittadini serbi come il Paese maggiormente in grado di soddisfare gli interessi della nazione.

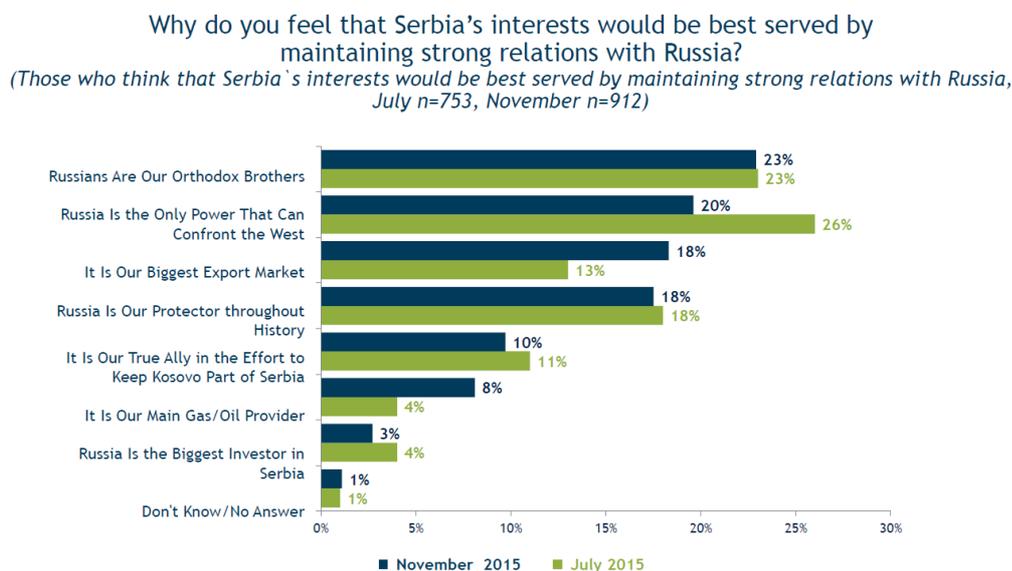


Figura 5: Motivazioni dell'opinione pubblica serba a favore dell'idea per cui l'interesse nazionale serbo è favorito dalla Russia ¹⁷²

Come illustrato nel grafico (Figura 5), tra le argomentazioni a favore di questa tesi, la vicinanza culturale e religiosa occupa il primo posto ed è seguita dalla condivisa rivalità nei confronti delle potenze occidentali. Al terzo posto si

¹⁷⁰ Cfr. Foreign Policy, There's One Country in Europe Where Putin Is a Rock Star, 25 gennaio 2019 (<https://foreignpolicy.com/2019/01/25/theres-one-country-in-europe-where-putin-is-a-rock-star-russia-serbia-vucic-belgrade-kosovo/>, consultato il 5 ottobre 2020).

¹⁷¹ International Republican Institute, Survey of Serbian Public Opinion, novembre-dicembre 2015, p. 20, (https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/serbia_november_2015_poll_public_release.pdf, consultato il 5 ottobre 2020).

¹⁷² Ivi, p. 24.

classifica invece la diffusa percezione della Russia come protettore della Serbia nel corso della storia, un'immagine che è stata frequentemente avvalorata sia dalla classe politica che dai media.

Dalle dichiarazioni dei leader serbi alla guida del paese dal 2000 ad oggi, emerge una retorica che continua a dipingere i legami tra Serbia e Russia come storicamente risalenti e consolidatisi nel corso dei secoli. In realtà alla base di questa narrativa risiedono fraintendimenti e falsi stereotipi che vengono riproposti sia dai leader politici (serbi e russi) sia dai media serbi, russi e talvolta anche occidentali i quali, nel descrivere le interazioni tra i due Stati, spesso parlano di "forti legami tradizionali", "affinità storica" e "amicizia eterna" senza controllare se in effetti questi *cliché* siano ben fondati.¹⁷³

Nel gennaio 2008, Tadic, Kostunica, Putin e Medvedev si incontrarono per la firma di un accordo che sancì l'assorbimento della compagnia serba NIS ad opera della multinazionale russa Gazprom. In questa occasione il Presidente serbo ci tenne a menzionare i "profondi legami storici con la Russia".¹⁷⁴ A distanza di qualche mese, Vuk Jeremic, Ministro degli esteri sotto il governo di Kostunica, durante un discorso presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Belgrado, affermò: "Our two nations have greatly benefited from a centuries-old friendship. Russia helped us materially and spiritually as we struggled to overcome five hundred years of Ottoman occupation. We were allied in two world wars. And the longstanding tradition of closeness between our two nations continues to grow and to deepen in the present".¹⁷⁵

¹⁷³ M. Samorukov, *Serbia Quo Vadis? Belgrade between EU accession and alignment with Russia*, Institute for Security Policy (ISP), 2020, p. 4 (<https://www.institutfuersicherheit.at/wp-content/uploads/2020/04/ISP-Working-Paper-Maxim-SAMORUKOV-Serbia-Quo-Vadis-Belgrade-between-EU-Accession-and-Alignment-with-Russia.pdf>, consultato il 7 ottobre 2020)

¹⁷⁴ President of Russia, *Press Statements following Russian-Serbian Talks with the Participation of First Deputy Prime Minister Dmitrii Medvedev, Serbian President Boris Tadic and Serbian Prime Minister Vojislav Kostunica*, 25 gennaio 2008 (<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24791>, consultato il 7 ottobre 2020).

¹⁷⁵ V. Jeremic, *A strategic Overview of Serbia's Foreign Policy Direction*, 18 aprile 2008, (<http://www.mfa.gov.rs/en/vuk-jeremic-speeches?start=36>, consultato il 7 ottobre 2020).

Lo stesso Putin, nel marzo 2011, al termine di un incontro bilaterale con l'omologo serbo nel definire la relazione tra le due nazioni parlò di una "centuries-long friendship".¹⁷⁶

In effetti, i contatti tra serbi e russi risalgono al Medioevo ma fino al 18esimo secolo i rapporti si basarono essenzialmente sullo scambio di materiale religioso essendo Mosca, all'epoca, l'unico Stato slavo ortodosso indipendente.

Ivona Ladjevac ha evidenziato che l'affermazione che la Russia e la Serbia siano unite da una fratellanza storica solo perché hanno risposto ad alcuni importanti eventi storici nello stesso modo (le due guerre mondiali ad esempio) è assurda. L'esperta sottolinea infatti che durante la maggior parte della storia contemporanea i due paesi hanno percorso strade diverse, scontrandosi spesso su diverse questioni.¹⁷⁷ Se da un lato è vero che il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni e l'Impero russo combatterono fianco a fianco durante la Prima guerra mondiale, è altrettanto provato che durante gran parte del diciannovesimo secolo il nascente Stato serbo fu governato dalla dinastia degli Obrenovic, alleata dell'Austria e non della Russia. Con il collasso della monarchia russa e l'ascesa dei bolscevichi, nel 1917, Belgrado divenne meta di importanti esponenti della Russia Bianca, diventando così ostile alla Mosca sovietica. Il ripristino delle relazioni diplomatiche ufficiali tra le due potenze si ebbe solo nel 1940 e i buoni rapporti ebbero durata breve e terminarono nel 1948 con lo scisma titino. La morte di Stalin nel '53 aprì la strada ad una formale riconciliazione simboleggiata dall'abbraccio tra Tito e Chruscev, ma nei fatti Belgrado mantenne una notevole distanza da Mosca optando sin dall'inizio degli anni '60 per il Movimento dei non allineati. Con la fine del periodo bipolare, negli anni '90 si ebbe un ulteriore inasprimento dei rapporti dovuto alla scelta di Milosevic di allearsi con i rivali interni del nuovo Presidente russo Boris El Cin, gli ultranazionalisti e i comunisti. Anche per tale ragione, durante le guerre in

¹⁷⁶ Government of the Russian Federation, *Vladimir Putin and Boris Tadic attend a news conference on Russian-Serbian talks*, 23 marzo 2011 (<http://archive.government.ru/eng/docs/14609/#sel=>, consultato il 7 ottobre 2020).

¹⁷⁷ I. Ladjevac, *Serbia external relations briefing: Serbia and Russia – brothers by history?*, China-CEE Institute, ottobre 2019 (<https://china-cee.eu/2019/12/06/serbia-external-relations-briefing-serbia-and-russia-brothers-by-history/>, consultato il 7 ottobre 2020).

Bosnia-Erzegovina e Croazia la Russia non si pronunciò in favore della Serbia, anzi: approvò le sanzioni verso il regime di Milosevic, impose una no-fly zone in Bosnia e sostenne l'emergere del Tribunale penale internazionale per l'Ex-Jugoslavia.¹⁷⁸

Tuttavia, con il riemergere delle ostilità in Kosovo nel 1998 la Russia, temendo un'espansione della NATO verso est, decise di sostenere la Serbia facendo leva, da un lato, su un comune risentimento verso l'Occidente e, dall'altro, sul forte legame etnico e religioso tra i due popoli, un aspetto che ha rinforzato la retorica della tradizionale fratellanza tra i due paesi.¹⁷⁹

Le importazioni dalla Russia furono essenziali per assistere la Serbia quando gli Stati Uniti e l'Unione europea adottarono un'altra serie di sanzioni economiche contro il regime di Milosevic nel 1999. Con la campagna di bombardamenti della NATO su Belgrado, operata bypassando la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il sentimento di odio diffuso tra la popolazione serba nei confronti dell'occidente crebbe contestualmente a quello filorusso. A questa tendenza contribuirono le dichiarazioni del Presidente russo Boris El Cin che espresse apertamente il suo supporto alla Serbia definendo l'attacco dell'Alleanza atlantica come "aperta aggressione".¹⁸⁰

Questa sintetica ricognizione dell'evoluzione dei rapporti tra i due Stati nel secolo scorso vuole mostrare che, al di là dell'effettiva vicinanza etnico-culturale (slava) e spirituale (cristiano-ortodossa)¹⁸¹ tra i due popoli, sul fronte dei rapporti politico-diplomatici ed economici Mosca e Belgrado non hanno molti validi motivi per definire la loro amicizia "storica". Al contrario, è indicativamente dalla perdita di potere di Milosevic in Serbia e l'ascesa di Putin in Russia che i rapporti tra i due paesi hanno conosciuto un nuovo slancio. Tale riavvicinamento è stato consolidato dalla visita ufficiale di Kostunica a Mosca il

¹⁷⁸ Samorukov, *op.cit.*, p. 5

¹⁷⁹ Ivi, p. 6.

¹⁸⁰ BBC, *Russia condemns Nato at UN*, 25 marzo 1999 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/303127.stm>, consultato il 7 ottobre 2020).

¹⁸¹ La Russia ha a lungo considerato la regione dei Balcani come rientrante nella propria sfera di influenza proprio per l'esistenza di connessioni legate alla lingua slava e alla religione cristiano-ortodossa (Congressional Research Service, *Serbia: Background and U.S Relations*, novembre 2018, p. 12, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44955.pdf>, consultato il 7 ottobre 2020).

27 ottobre 2000, alla vigilia della quale il Presidente aveva manifestato la certezza che la Russia avrebbe aiutato il paese, instaurando una cooperazione nei più vari settori, dall'elettrico all'ingegneria, dall'alimentare all'industria leggera, sottolineando però la volontà di Belgrado di mantenere buone relazioni tanto ad oriente quanto ad occidente.¹⁸²

In effetti, dal 2000 al 2012 i rapporti tra i due paesi hanno conosciuto un progressivo consolidamento che ha trovato una primaria ragion d'essere proprio nelle affinità culturali e religiose dei due popoli ma che si è manifestato soprattutto nella crescente interconnessione nei settori del gas e del petrolio. Sin dai primi anni 2000 le compagnie energetiche russe hanno iniziato ad investire considerevolmente nel paese balcanico, spesso rilevando imprese nazionali poco efficienti. Nel 2003 Lukoil, la più grande compagnia petrolifera russa, acquistò il 79.5% delle quote di Beopetrol, la compagnia nazionale di petrolio serba. Analogamente, nel 2008 Gazprom acquisì il 51% della Serba NIS (oggi supera il 56%) che, fronte alla quota detenuta dal governo serbo di meno del 30%¹⁸³, determinò una pressoché totale dipendenza della Serbia dalla Russia. Ancora in relazione al settore energetico, dal 2006 Mosca e Belgrado intensificarono la collaborazione nell'ambito del progetto volto alla costruzione del South Stream, il gasdotto che avrebbe dovuto connettere direttamente Russia e Unione europea. Tuttavia, nel 2014 i lavori vennero interrotti in seguito all'opinione della Commissione europea, secondo la quale, in accordo con la normativa comunitaria, Gazprom non avrebbe potuto essere sia il fornitore di gas che il proprietario della rete di trasmissione.¹⁸⁴

Per quanto riguarda il commercio, nel 2000 Mosca e Belgrado firmarono un accordo di libero scambio che prevedeva l'esenzione dai dazi per il 95% delle

¹⁸² RadioFreeEurope, RadioLiberty, *Kostunica looking to Moscow for help*, 26 ottobre 2000 (<https://www.rferl.org/a/1142269.html>), consultato il 7 ottobre 2020).

¹⁸³ Reuters, *Serbian oil & gas producer NIS plans to invest \$355 million in 2020*, 19 dicembre 2019, (<https://www.reuters.com/article/us-serbia-nis-idUSKBN1YN1XO>), consultato il 7 ottobre 2020).

¹⁸⁴ La decisione, il cui fondamento risiedeva nel Terzo Pacchetto Energia dell'UE (Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009), portò la Bulgaria, in quanto membro dell'Unione, ad adeguarvisi e quindi a bloccare il piano.

merci¹⁸⁵, una misura che contribuì al consolidamento dei rapporti tra i due paesi anche sul fronte economico.¹⁸⁶

In tema di collaborazione politica, a distanza di nove anni dall'attacco aereo della NATO a danno dell'autoritaria Serbia, il Cremlino tornò a schierarsi apertamente con il paese balcanico nel 2008, in seguito alla proclamazione di indipendenza del Kosovo che venne definita da Putin: "illegale, sconsiderata e immorale".¹⁸⁷ In sede di Consiglio di Sicurezza, la ferma opposizione di Mosca al riconoscimento dell'ex provincia rianimò la russofilia serba e rese Belgrado ancor più dipendente dal supporto del Cremlino sul fronte politico.

È comunque importante sottolineare che, durante questi dodici anni, nonostante la retorica della fratellanza e i vincoli economici e politici verso la Russia, la Serbia mantenne sempre salda la propria neutralità in termini di alleanze militari e mai i leader serbi al governo mostrarono intenzioni di allearsi né con la CSTO né con la NATO. Eppure, nel periodo analizzato, la cooperazione militare con la Russia e con la NATO crebbe di anno in anno. Relativamente ai rapporti con Mosca, è utile ricordare l'iniziativa del governo russo di inviare, nel dicembre 2011, un convoglio di 25 veicoli contenenti generatori di corrente, cibo, coperte ed altri rifornimenti ai serbi del Kosovo che avevano preso il controllo dei valichi di frontiera verso la Serbia e messo posti di blocco in tutto il nord della regione in sfida al governo di Pristina e alla missione europea EULEX. Analogamente, un'altra mossa di Mosca verso Belgrado che indispettì i partner occidentali fu l'apertura, nel 2012, del Serbian-Russian

¹⁸⁵ Russian International Affairs Council, *Serbia-EAEU: integration prospects in a free trade Area*, 2018, p. 4 (<https://russiancouncil.ru/papers/EAEU-Serbia-WP37-En.pdf>, consultato il 7 ottobre 2020).

¹⁸⁶ A tal proposito, si ricorda che nel momento in cui la Serbia entrerà ufficialmente nell'UE Belgrado sarà tenuto ad adottare il regime di scambi che l'Unione ha con Mosca, una misura che potrebbe compromettere i virtuosi rapporti intrattenuti dai due Stati. L'armonizzazione della normativa in materia commerciale intaccherebbe inoltre anche altri accordi firmati dalla Serbia con altri paesi dell'area; tra questi si ricorda: il CEFTA Agreement firmato nel 2007, l'accordo di libero scambio con la Bielorussia del 2009, quello con la Turchia sempre del 2009, il patto con gli Stati EFTA (Islanda, Lichtenstein, Norvegia e Svizzera) del 2011 e quello con il Kazakistan firmato nel 2012.

¹⁸⁷The Guardian, *Kosovo breakaway illegal, says Putin*, 15 febbraio 2008 (<https://www.theguardian.com/world/2008/feb/15/russia.kosovo#:~:text=President%20Vladimir%20Putin%20yesterday%20accused,ill%2Dconceived%20and%20immoral%22.>, consultato il 7 ottobre 2020).

Humanitarian Center vicino l'aeroporto di Nis, città al sud della Serbia che secondo alcuni avrebbe potuto operare come base militare russa nel paese.¹⁸⁸

Del livello di cooperazione tra la Serbia e l'Alleanza Atlantica si è già scritto nel secondo capitolo: nonostante la collaborazione militare tra le due, la politica di neutralità della Serbia e le alte percentuali di cittadini che ancora oggi si oppongono fermamente all'ingresso del paese nell'organizzazione hanno impedito che anche solo emergesse la questione dell'ingresso serbo nella NATO. Non a caso l'opposizione all'Alleanza Atlantica e all'indipendenza del Kosovo costituiscono i due punti programmatici condivisi da tutti i maggiori partiti del Paese.

In sintesi, l'operazione di bilanciamento tra est e ovest portata avanti dalla classe dirigente serba nei dodici anni seguenti alla destituzione di Milosevic mostra (in diversa misura a seconda del grado di europeismo dei governanti) l'incapacità di rinunciare tanto al legame più "sentimentale" con Mosca quanto al legame più "razionale" con Bruxelles. Nel frattempo, si è assistito al rafforzamento dei rapporti con gli altri due pilastri della politica estera della nazione: gli Stati Uniti e la Cina.

Contrariamente al sentimento di fratellanza nutrito nei confronti della Russia, gran parte dei cittadini serbi percepisce gli Stati Uniti non solo come un paese ed un popolo distante ma anche come avversario e nemico, essendo ancora vivo il ricordo del ruolo di Washington nei Balcani negli anni 90. Questa immagine peggiorò all'indomani della dichiarazione di indipendenza del Kosovo, sostenuta sin da subito dagli Stati Uniti. Durante le manifestazioni serbe contro la decisione unilaterale di Pristina, la sera del 21 febbraio 2008, un gruppo di protestanti entrò nell'Ambasciata statunitense a Belgrado incendiandone una parte. Alcuni osservatori notarono che la polizia serba non si trovava da nessuna parte quando l'incidente iniziò, generando speculazioni sul fatto che le forze dell'ordine fossero state deliberatamente ritirate dalle autorità. Nessun funzionario venne ferito ma gli ufficiali statunitensi misero in guardia le autorità

¹⁸⁸ D. Bechev, *Making Inroads: Competing Powers in the Balkans*, in G. Fruscione (a cura di), *The Balkans: Old New Instabilities – a European Regional Looking for its Place in the World*, ISPI, Ledizioni Ledi Publishing, Milano, 2020, p. 57.

serbe che gli Stati Uniti le avrebbero considerate personalmente responsabili per qualsiasi altro danno verso le proprie strutture.

Il Presidente Tadic condannò l'attacco promettendo di investigare sul motivo per cui la polizia non fosse intervenuta e, nel luglio 2012, dodici persone vennero condannate per l'attacco. Nonostante queste tensioni, in ambito economico, dal 2001 al 2013 gli Stati Uniti, attraverso l'Agenzia per lo Sviluppo Internazionale (USAID), versarono circa 865 milioni di dollari in Serbia con il duplice obiettivo di consolidare la stabilità regionale dei Balcani e di incoraggiare la Serbia lungo il suo percorso di integrazione nelle istituzioni Euro-Atlantiche.¹⁸⁹

A causa di fattori geografici e storici (le sanzioni imposte negli anni 90 sono state revocate interamente solo nel 2003) e per le disparità nella dimensione dei due mercati, il volume dell'interscambio e degli investimenti statunitensi in Serbia non assunse proporzioni rilevanti.¹⁹⁰ Importanti risultati rispetto agli anni 90 vennero raggiunti nell'ambito della cooperazione in ambito militare: nel 2006 Boris Tadic e il Segretario di Stato statunitense Condoleezza Rice conclusero lo "Status of Forces Agreement", un accordo con l'obiettivo di definire lo status legale di proprietà e personale dell'esercito statunitense sul territorio serbo e di aprire la strada ad eventuali esercitazioni congiunte tra le forze armate dei due paesi. Dal 2007 invece la Serbia entrò a far parte dell'International Military Education and Training program, un piano per la formazione militare di ufficiali serbi negli Stati Uniti.¹⁹¹

Per quanto riguarda la partnership con la Cina, Belgrado iniziò ad intrattenere più intensi rapporti con Pechino già a partire dagli anni '40 – '50 del secolo scorso. Nel 1949, la Jugoslavia di Tito fu una delle prime nazioni a riconoscere l'allora nascente Repubblica popolare cinese, stabilendo rapporti diplomatici ufficiali dal 1955. Le affinità tra i due paesi derivavano dalla comune adesione

¹⁸⁹ C. Hartwell, K. Sidlo, *op. cit.*, p.21.

¹⁹⁰ Gli investimenti più importanti si ebbero nel 2003 quando la compagnia statunitense Philip Morris rilevò a Nis una fabbrica di tabacco per 605 milioni di euro, mentre la US Steel comprò l'unica acciaieria serba per 205 milioni di euro, due acquisti che, pur rimanendo isolati, costituirono più del 50% del totale degli investimenti diretti esteri dell'anno (Ivi, pp. 32-33.)

¹⁹¹ Cfr. U.S. Embassy in Serbia, Military partnership (<https://rs.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/military-partnership/>), consultato il 7 ottobre 2020).

all'ideologia comunista durante il bipolarismo e dal supporto governativo cinese di cui la Serbia poté godere dopo lo scisma titino e durante l'isolamento internazionale degli anni 90. I rapporti continuarono a crescere nella Serbia del post-Jugoslavia e vennero ulteriormente consolidati dalla scelta cinese di affiancare la Serbia contro la NATO e gli Stati Uniti nel 1999, quando la stessa Ambasciata cinese a Belgrado venne accidentalmente colpita dagli attacchi aerei dell'Alleanza. Inoltre, come si è già sottolineato nel secondo capitolo, la Cina si mostrò fermamente in disaccordo con la proclamazione di indipendenza del Kosovo, presentando al suo interno delle situazioni di indipendentismo analoghe a quella kosovara.

A differenza del più vicino partner orientale, il legame della Serbia con la Cina non è stato influenzato da un'affinità di tipo culturale ma si è sviluppato soprattutto per una convergenza di interessi economici, che ha toccato i due paesi dal secondo dopoguerra in poi, un aspetto che nel nuovo millennio si è tradotto in un rafforzamento del commercio e degli investimenti.

L'interesse cinese nel piccolo Stato balcanico deriva in particolare dalla sua posizione geografica, che risulta essere strategica per l'interesse cinese di raggiungere in maniera più rapida il mercato europeo. Lanciato nel 2013 dal Presidente Xi Jinping, il progetto della Belt and Road Initiative ha infatti coinvolto anche la regione dei Balcani occidentali trovando nella Serbia il suo fulcro. Tutte le attività portate avanti dalla Cina dal 2000 al 2012, aventi l'obiettivo di potenziare il mercato serbo e di ammodernarne il sistema infrastrutturale, possono quindi essere viste come funzionali al progetto della Nuova Via della Seta.

A differenza dell'Unione europea, la Cina non eroga sovvenzioni ma prestiti (da restituire negli anni) senza però imporre delle condizioni: gli investimenti cinesi rispondono ad esigenze di profitto e non sono intesi come degli strumenti volti ad incoraggiare specifici comportamenti da parte delle autorità governative del paese cui sono rivolti.¹⁹² Tale scollamento tra gli affari politici e economici tipico della politica estera cinese ha favorito una forte crescita della cooperazione tra i

¹⁹² C. Hartwell, K. Sidlo, op. cit, p. 23.

due Stati che, nel 2009, è stata elevata al rango di partenariato strategico. L'accordo del 20 agosto 2009, firmato dal Presidente della Repubblica serbo Tadic e dal suo omologo cinese Hu, sollecitò uno sviluppo complessivo dei rapporti bilaterali tra le due Repubbliche a livello politico, economico e culturale.¹⁹³

L'interscambio, benché ostacolato dai dazi, tra il 2000 e il 2012 conobbe un trend positivo¹⁹⁴ ma il maggior vantaggio ricavato dalla Serbia dal suo partenariato con la Cina si ebbe soprattutto nel potenziamento del proprio sistema infrastrutturale ed energetico, grazie agli importanti investimenti cinesi.¹⁹⁵

In quanto alla cooperazione nel settore della difesa, nel 2008 Belgrado e Pechino firmarono un accordo di collaborazione militare in ambito di formazione del personale, scambio di ufficiali, operazioni di mantenimento della pace e di contrasto al crimine organizzato.¹⁹⁶

Pavlicevic mette in luce come dal 2008 all'aprile 2011, la Serbia rifiutò pubblicamente di allinearsi alle critiche promosse dall'Unione europea verso l'Iran (13 volte), il Sudan (4), lo Zimbabwe (4), il Myanmar (4) e la Corea del Nord (1), tutti paesi che godevano del sostegno politico di Pechino. In tal senso, la Serbia di Tadic adottò formalmente una politica per cui non si sarebbe

¹⁹³ Dragan Pavlicevic conta che dal 2005 al 2011 la Serbia effettuò più di trenta visite ufficiali di alto livello in Cina (realizzate da Presidente della Repubblica, Primo Ministro, Ministri degli esteri, della difesa e delle finanze) e, similmente, molte delle più alte cariche cinesi si recarono in visita in Serbia. Cfr. D. Pavlicevic, *The Sino-Serbian Strategic Partnership in a Sino-Eu Relationship Context*, University of Nottingham, China Policy Institute Briefing Series – Issue 68, pp. 5-6, (https://www.academia.edu/6603549/The_Sino_Serbian_Strategic_Partnership_in_a_Sino_EU_Relationship_Context, consultato il 10 ottobre 2020).

¹⁹⁴ Si osserva però uno sbilanciamento verso la Cina: mentre l'export serbo in Cina si attestò sempre al di sotto dei 20 milioni di dollari (raggiunti nel 2012), la Repubblica popolare cinese introdusse prodotti nel mercato serbo arrivando a sfiorare nel 2008 un miliardo e 800 milioni di dollari.

¹⁹⁵ La Exim Bank of China nel 2009 finanziò la costruzione del cosiddetto "Serbian-Chinese Friendship Bridge" a Belgrado dal costo di 170 milioni di euro, mentre nel 2011 concluse un accordo con il governo serbo destinando 293 milioni di dollari alla modernizzazione di una centrale elettrica di Kostolac, una piattaforma di attracco sul Danubio e delle infrastrutture ferroviarie. [V. Nouwens, E. Ferris, *Sino-Russian Interests in Serbia - Competitive, Coordinated or Complementary?*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Agosto 2020, p. 23 (<https://rusi.org/publication/occasional-papers/china-russia-interests-serbia>, consultato il 10 ottobre 2020)].

¹⁹⁶ D. Pavlicevic, *op.cit.* p 9.

unita ad iniziative internazionali volte a criticare la Cina, rifiutando di votare progetti, firmare dichiarazioni o partecipare a incontri¹⁹⁷ aventi direttamente o indirettamente questa finalità.¹⁹⁸

Si tenga tuttavia a mente che la considerazione di Stati Uniti e Cina come maggiori interlocutori della Serbia si deve essenzialmente ai ruoli da questi ricoperti nello scacchiere internazionale. Tale aspetto viene messo in luce dalla scelta di Tadic di elevare il legame con la Cina al rango di partenariato strategico proprio all'indomani della crisi economica e finanziaria globale che mostrò le falle del modello democratico e neoliberista a favore dell'illiberale modello cinese.

Per quanto riguarda l'azione di bilanciamento della Serbia tra Bruxelles e Mosca invece, è necessario fare alcune considerazioni in relazione all'evoluzione degli orientamenti dell'opinione pubblica che, come si è scritto, rappresenta un soggetto di prim'ordine nella definizione dell'azione esterna del paese. Il grafico 1 sull'evoluzione dell'europesismo dei cittadini serbi fino al 2010 mostra delle percentuali di favore verso l'ingresso nell'Unione europea pari a circa il 70%. L'europesismo diffuso nella società serba agevolò il lavoro dei governi soprattutto a partire dal 2008 anno in cui si verificarono: la caduta dell'esecutivo del Partito Democratico di Serbia (DSS) di Kostunica, l'emergere del governo dell'europesista Partito Democratico (DS), e la riconferma di Tadic a Presidente della Repubblica. Tali avvenimenti favorirono alcuni progressi lungo il cammino europeo, in un periodo molto difficile per i rapporti tra il paese e l'UE dovuto alla dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo.

La questione del Kosovo mise senz'altro a dura prova l'europesismo dei cittadini serbi che assistettero inermi al progressivo riconoscimento della sovranità della

¹⁹⁷ Un caso esemplare di questa attitudine si ebbe nel 2010, in occasione della cerimonia di consegna del premio Nobel per la pace in onore di Liu Xiaobo, l'attivista per i diritti umani cinese, promotore del manifesto "Charta 08", arrestato ed incarcerato dal governo di Pechino con l'accusa di incitamento alla sovversione del potere dello Stato. Dopo la dura reazione cinese, la Serbia si unì ad altri 18 paesi e boicottò la cerimonia, di fatto replicando quanto fatto dalla Cina nel 2008 in occasione della premiazione dell'Ex Sottosegretario delle Nazioni Unite Martti Ahtisaari (il diplomatico finlandese che all'indomani della Dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo propose un piano di risoluzione della questione fortemente criticato da Belgrado).

¹⁹⁸ D. Pavlicevic, *op. cit.*, p. 10.

Provincia da parte della grande maggioranza degli Stati membri dell'UE, una circostanza che rafforzò inevitabilmente quelle voci nazionaliste critiche del progetto europeo e vicine a Mosca. Dal 2011 in poi il drastico declino dell'europeismo mostrato dai sondaggi portò al riemergere di una russofilia (comunque mai scomparsa) tra l'opinione pubblica del paese, che rese più difficile per il Presidente Tadic e il governo Cvetkovic mettere in atto le riforme richieste da Bruxelles. Ciononostante, la classe dirigente non perse mai di vista l'ingresso nell'Unione europea come obiettivo primario e continuò ad alimentare un'immagine dell'UE come fonte di ricchezza e benessere. Ivica Dacic¹⁹⁹ e Tomislav Nikolic compresero che non avrebbero mai potuto costituire un esecutivo dalle idee radicali e antieuropee nel paese e non attesero molto per stravolgere le basi ideologiche dei propri partiti in senso più moderato ed europeista. Questi cambiamenti produssero i loro frutti nel maggio 2012 con l'elezione a Presidente di Nikolic, la nomina a Primo Ministro di Dacic e a Vice Primo Ministro di Vucic.

Durante il secondo mandato presidenziale di Tadic, rispetto ai propositi e alle promesse fatte, pochi furono i progressi lungo il cammino europeo e, contemporaneamente al declino della sua immagine, si osservò una rapida ascesa del Partito Progressista serbo che riuscì gradualmente ad affermarsi come interlocutore dei paesi occidentali, in alternativa al Partito Democratico.

Negli avvenimenti del 2012 è possibile rintracciare anche i presupposti per l'ascesa, da lì a un paio di anni, di Aleksandar Vucic. La scelta di Nikolic di dimettersi dal ruolo di Presidente del Partito, giustificata dalla volontà di essere il Presidente di tutti i serbi e non solo dei suoi elettori²⁰⁰, permise a Vucic di

¹⁹⁹ Il partito socialista di Milosevic, dopo la caduta del regime ha infatti assunto dei toni pro-europei pur legandosi molto alla Russia ed ha promosso una riconciliazione storica con il Partito Democratico adottando un orientamento di centro sinistra (P. Tadic, *Serbia: The socialist orbit*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 20 luglio 2010, <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Serbia/Serbia-The-socialist-orbit-77904>, consultato il 10 ottobre 2020).

²⁰⁰ Secondo alcuni, con questa mossa Nikolic avrebbe voluto dimostrare di essere diverso dal suo predecessore che aveva invece mantenuto entrambe le cariche sebbene contro la Costituzione, si sarebbe tirato la zappa sui piedi, mostrando di non possedere un vero istinto politico (N1, Ruler – *The Political Biography of Aleksandar Vucic – part 1*, Youtube, 12 febbraio 2020, minuto: 1.18.40, https://www.youtube.com/watch?v=D-uMj_FVJuo&feature=emb_title, consultato il 10 ottobre 2020).

prendere le redini dell'SNS, in un contesto in cui la posizione di segretario del partito è fonte di potere e legittimità (soprattutto se si tratta del maggior gruppo politico del paese).

Nel periodo tra maggio 2012 e marzo 2014, Vucic ebbe modo di consolidare tale potere sia in qualità di segretario del partito al governo, sia in quanto Vice Primo Ministro responsabile per la difesa la sicurezza e la lotta al crimine e alla corruzione, creando delle forti aspettative di cambiamento in Serbia, nella regione e in Europa.

3.3. 2012-2014: Aleksandar Vucic e il vento del cambiamento

Le ragioni che hanno condotto molti cittadini, parte della comunità intellettuale internazionale e gran parte dei maggiori leader occidentali a riporre la propria fiducia in Aleksandar Vucic sono già riscontrabili in quello che può essere visto come il periodo di consolidamento del Partito Progressista, dalla sua fondazione nel 2008 alle elezioni nazionali del 2012. Una volta costruita l'ottima reputazione dell'SNS, la presa del controllo del partito da parte di Vucic nel 2012 consentì al leader di rinforzare la sua immagine come uomo del cambiamento, tanto sul fronte interno quanto su quello internazionale.

3.3.1. L'emergere del Partito Progressista serbo

Fino al 2008 sia Vucic che Nikolic costituivano, accanto a Vojislav Seselj, due dei maggiori esponenti del Partito Radicale Serbo (SRS). Populista, ultranazionalista e fortemente isolato rispetto alla comunità internazionale, l'SRS perseguiva il sogno della Grande Serbia e presentava un orientamento di politica estera fortemente antioccidentale, critico dell'Alleanza Atlantica e contrario alla cooperazione con il Tribunale per l'Ex Jugoslavia.

Co-fondatore e Vicesegretario del partito radicale dal 1991 e Vicepresidente della Repubblica di Serbia (1998-99) e della Repubblica Federale di Jugoslavia (1999-2000), Nikolic, nel settembre 2008, dopo pochi mesi dalla firma dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione tra la Repubblica di Serbia e gli

Stati Membri dell'Unione, operò un'inaspettata svolta politica, affermando che l'SRS avrebbe votato a favore della ratifica del trattato. Così facendo, il numero due del partito radicale attirò le resistenze di Vojislav Seselj e dei suoi sostenitori che all'interno del partito prevalsero e lo costrinsero alle dimissioni.²⁰¹

Nonostante le apparenze, la mossa di Nikolic non fu illogica, tutt'altro; questa si basò su un'attenta analisi del contesto internazionale, degli orientamenti dell'opinione pubblica serba e delle carenze ideologiche nell'esistente spettro dei partiti. Nikolic comprese che l'SRS, per l'estremismo delle sue idee, non sarebbe mai riuscito a governare il paese sebbene anche alle elezioni politiche del 2008 avesse ottenuto ben 78 seggi in Parlamento.

Secondo il sociologo Zoran Gavrilovic: "It was clear that you couldn't have an anti-establishment party which has 30% support and that it was necessary to somehow modernise it so it would make a new party for pro-Europe voters. On the other hand, bear in mind that the Serbian Progressive Party was formed because public opinion research confirmed that two thirds of Radical voters supported Serbia's membership in the EU".²⁰²

Così, il 24 settembre 2008, Nikolic annunciò la nascita del nuovo Partito Progressista, un catch-all-party con un'ideologia conservatrice e nazionalista ma fermamente europeista e, dopo alcuni giorni di esitazione, anche Vucic lo seguì diventandone il Vicepresidente.²⁰³

L'orientamento internazionale adottato dall'SNS venne formulato nel quarto punto del libro bianco del partito, dal titolo "Serbia in Europe and Cooperation with the World". Le priorità di politica estera individuate dai progressisti sarebbero state (in quest'ordine): l'adesione all'UE, la neutralità militare,

²⁰¹ AFP, *Top Serbian ultra-nationalist quits posts over EU: report*, 6 settembre 2008 (https://web.archive.org/web/20110520165715/http://afp.google.com/article/ALeqM5gSODx7IXC9y_DIqjBstHpJG7IW2w), consultato il 10 ottobre 2020).

²⁰² N1, *Ruler – The Political Biography of Aleksandar Vucic (part 1)*, 12 febbraio 2020, minuto 55.00 (https://www.youtube.com/watch?v=D-uMj_FVJuo&feature=emb_title), consultato il 10 ottobre 2020).

²⁰³ R. Gacevicova, *The Political Shift of Tomislav Nikolić and Aleksandar Vučić and the Logics of Action - Motives for the Adoption of a pro-European Foreign Policy Orientation*, Universiteit Leiden, luglio 2014, p.15 (<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/28599/MA%20thesis%20s1446371.pdf?sequence=1>), consultato il 10 ottobre 2020).

l'intensificazione della cooperazione con la Russia, la Cina ed il Giappone, le migliori relazioni possibili con gli Stati Uniti, il rafforzamento delle relazioni con i paesi in via di sviluppo, il rispetto dell'accordo di Dayton e di altri trattati e risoluzioni internazionali e il costante impegno per il miglioramento della condizione della popolazione serba nei paesi della regione.²⁰⁴

Sulla base dello Statuto del partito la linea di politica estera adottata sembrava porsi in continuità con la strategia di Boris Tadic. Tuttavia, soprattutto a partire dal 2012, il desiderio di elevare l'adesione all'UE al rango di *top priority* non venne solo espresso chiaramente dai vertici dell'SNS ma venne realizzato concretamente, attraverso delle azioni percepite come molto più incisive rispetto alle misure adottate dal governo del Partito Democratico.

Nei quattro anni che separarono le elezioni politiche e presidenziali del 2008 da quelle del 2012, il partito progressista ebbe modo di consolidare il suo programma politico, rafforzare la propria base elettorale a livello domestico e di porsi, anche agli occhi della comunità internazionale, come una valida alternativa al Partito Democratico. In questo periodo Nikolic e Vucic tentarono in ogni modo di ampliare il proprio elettorato anche attraverso azioni estreme utili a conquistare l'attenzione dei media e quindi della cittadinanza: ne è un chiaro esempio lo sciopero della fame e della sete di Nikolic dell'aprile 2011, fallimentare nel dichiarato obiettivo di giungere ad elezioni politiche anticipate ma efficace nel rinvigorire i consensi verso il partito. Anche sul fronte internazionale, i leader dell'SNS non persero tempo e tentarono di costruire delle buone relazioni sia ad Est che ad Ovest recando visite in Russia, negli Stati Uniti e negli Stati membri dell'Unione europea.²⁰⁵

È inoltre necessario ricordare che l'immagine internazionale del Presidente Tadic stava vivendo un'importante crisi dati i limitati progressi sulla questione Kosovo.²⁰⁶ Alcuni chiari segnali dell'incrinarsi delle relazioni si avvertirono nel 2011. Il 23 agosto Angela Merkel in visita a Belgrado, durante una conferenza congiunta con Boris Tadic, affermò: "If Serbia wants to achieve candidate

²⁰⁴ R. Gacevicova, *op.cit* p.20.

²⁰⁵ N1, *op.cit.* minuto: 1.04.04.

²⁰⁶ Ivi, minuto: 1.08.00.

status, it should resume the dialogue and achieve results in that dialogue, enable EULEX to work in all regions of Kosovo, and abolish parallel structures and not create new ones".²⁰⁷ Il rimprovero della cancelliera tedesca venne percepito come un duro ed inaspettato ultimatum alla Serbia. A distanza di pochi mesi, il 2 dicembre dello stesso anno, Angela Merkel rincarò la dose affermando che la Serbia non soddisfaceva le condizioni per entrare in UE, un'opinione tra l'altro condivisa anche da Danimarca e Regno Unito.²⁰⁸ Al suo settimo anno di Presidenza, Tadic dovette inoltre fare i conti con le turbolenze interne alla coalizione guidata da Cvetkovic e affrontare un importante calo di supporto popolare verso il governo. La coalizione al potere, infatti, aveva trovato forza aggregante nella capacità di opporsi ai gruppi radicali di destra antieuropei ma con l'emergere dell'SNS l'ala destra conservatrice del panorama politico serbo assunse dei caratteri molto più moderati ed europeisti ponendo una seria sfida alle forze in carica.²⁰⁹

L'impegno su più fronti dei leader del Partito Progressista e il parallelo declino della credibilità di Tadic agli occhi della leadership internazionale condussero, nel maggio 2012, ad un duplice successo dell'SNS: la conquista del 24% dei voti alle elezioni parlamentari e la vittoria di Nikolic alle elezioni presidenziali. Tale risultato venne riconfermato a due anni di distanza quando, alle politiche del marzo 2014 la coalizione guidata dal Partito progressista ottenne più del 48% dei voti.

Nel 2012 il nuovo governo si formò in seguito all'alleanza tra l'SNS e il Partito socialista; quest'ultimo, sebbene avesse ottenuto solo il 14% dei voti, vide diventare Premier il suo leader Ivica Dacic²¹⁰ mentre Vucic, che nel frattempo diventò il nuovo Segretario del partito progressista, venne nominato Vice Primo

²⁰⁷ BBC, *Germany's Angela Merkel ties Serbian EU hopes to Kosovo*, 23 agosto 2011 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-14631297>, consultato il 10 ottobre 2020).

²⁰⁸ BalkanInsight, *Germany Dashes Serbia's EU Candidacy Hopes*, 2 dicembre 2011 (<https://balkaninsight.com/2011/12/02/germany-dashes-serbia-s-eu-candidacy-hopes/>, consultato il 10 ottobre 2020).

²⁰⁹ M. Szpala, *Serbia: A pro-EU consensus despite the crisis*, Centre for Eastern Studies, 16 marzo 2011 (<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2011-03-16/serbia-a-pro-eu-consensus-despite-crisis>, consultato il 10 ottobre 2020).

²¹⁰ Ivica Dacic fu il portavoce del Partito socialista durante la Presidenza di Milosevic, dal 1992 al 2000 (cfr. https://web.archive.org/web/20120901133044/http://sps.org.rs/en/_president/, consultato il 10 ottobre 2020).

Ministro. Pur ricoprendo ufficialmente un ruolo secondario, in realtà Aleksandar Vucic, in quanto Presidente del maggior partito della coalizione, costituiva la figura con più potere. Si ricorda infatti che in Serbia la struttura dei partiti politici è altamente centralizzata²¹¹: il capo del partito adotta le decisioni più importanti, godendo di prerogative talmente ampie da essere frequentemente identificato con il partito stesso. È quindi evidente che, qualora il partito in questione detenga la maggioranza relativa in parlamento e faccia parte del governo, tali poteri si moltiplicano e si rafforzano. Questo neo del sistema politico serbo ha contribuito senza alcun dubbio all'ascesa di Aleksandar Vucic, sulla cui carriera politica vale la pena soffermarsi brevemente.

3.3.2. Chi è Aleksandar Vucic?

Nato e cresciuto a Belgrado, laureato in legge a pieni voti e militante nel Partito Radicale serbo dal 1993, a soli 23 anni entrò come deputato nell'Assemblea nazionale serba mentre a 28 anni venne nominato Ministro dell'Informazione nel governo di coalizione (tra il Partito Socialista di Serbia, il Partito Radicale serbo e la Sinistra Jugoslava) guidato da Mirko Marjanovic, il "burattino" dell'allora Presidente della Repubblica Slobodan Milosevic. Il 20 luglio 1995, durante una seduta parlamentare, riferendosi alle potenze occidentali coinvolte nel conflitto in Bosnia-Erzegovina in corso, Vucic affermò: "Venite a bombardarci, uccidete un serbo e uccideremo 100 musulmani. E poi vedremo se la comunità internazionale oserà attaccare le posizioni serbe e trattare il popolo serbo in questo modo".²¹² Negli anni successivi, alle diverse richieste di chiarimento che i giornalisti, soprattutto stranieri, gli hanno rivolto, Vucic, affatto pentito del suo controverso passato, ha sempre risposto che quella frase

²¹¹ D. Bochsler, *Regional party systems in Serbia*, in V. Stojarovà e P. Emerson (a cura di Party), *Politics in the Western Balkans*, Routledge, Abingdon (UK), 2010, p. 135.

²¹² Cfr. Vucic: kill one Serb and we will kill 100 Muslims, 9 luglio 2015, Youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=PU6t2XWFQD8>, consultato il 10 ottobre 2020), Traduzione mia.

fosse stata privata del contesto, come se qualsiasi altra parola detta prima o dopo avesse potuto alleggerirne il significato.²¹³

Durante il suo mandato da Ministro dell'Informazione, Vucic varò una delle leggi più restrittive in termini di libertà dei mezzi di comunicazione, reintroducendo lo strumento della censura preventiva e bloccando la diffusione di contenuti informativi di media stranieri.²¹⁴

Nel 2003 Vojislav Seselj, Presidente dell'SRS, venne imputato di crimini di guerra dal Tribunale penale internazionale dell'Ex Jugoslavia ed estradato all'Aja. Dopo il suo arresto, Tomislav Nikolic assunse la guida del partito e Aleksandar Vucic diventò il suo braccio destro. Il cambio di leadership produsse un'ascesa del Partito radicale serbo che alle elezioni parlamentari del 2003 ottenne più del 27% dei seggi nell'Assemblea nazionale. Tuttavia, essendo un partito chiuso e fermamente antieuropeo, non poté entrare a far parte del nuovo governo, in un periodo storico in cui l'integrazione europea del paese aveva assunto un'importanza di prim'ordine.²¹⁵

Nel 2004, Vucic si presentò come candidato alle prime elezioni dirette per sindaco di Belgrado e, ottenendo il 29% dei voti al primo turno e il 48% al secondo, perse contro il candidato del Partito Democratico Nenad Bogdanovic. La circostanza si ripeté alle successive elezioni per la medesima carica tenutesi nel maggio 2008 quando Vucic, con meno del 35% dei voti, perse in favore di Dragan Dilas, sempre del Partito Democratico.²¹⁶

Quando Nikolic rassegnò le dimissioni dall'SRS per annunciare la formazione del nuovo Partito Progressista, Vucic si trovò davanti ad un bivio, dinanzi al quale

²¹³ Si veda a titolo di esempio: Global Conversation, *Serbia's PM Aleksandar Vucic: EU membership remains priority*, Youtube, 20 maggio 2015, minuto 9.30, (<https://www.youtube.com/watch?v=O-HwmvAKKpk>, consultato il 10 ottobre 2020).

²¹⁴ In quanto alle conseguenze per i giornalisti che non si fossero attenuti alle nuove regole, secondo la legge, non occorre che il pubblico ministero provasse il misfatto e l'imputato aveva 24 ore per presentare la prova della sua innocenza alla magistratura (misura in totale violazione del principio giuridico della presunzione d'innocenza). Per chi non ci riuscisse le conseguenze erano: il pagamento di una multa dai 50.000 agli 800.000 dinari (una somma impressionante per la fine degli anni '90), l'espropriazione dei beni, una sentenza di condanna e il divieto di esercitare la professione.

²¹⁵ Non a caso, l'anno successivo, le elezioni presidenziali che videro lo scontro tra l'europeista Boris Tadic e il russofilo Tomislav Nikolic vennero vinte dal primo.

²¹⁶ The President of the Republic of Serbia, Biography, (<https://www.predsednik.rs/en/president/biography>, consultato il 10 ottobre 2020).

non attese molto prima di seguire il collega. L'improvviso cambiamento di Nikolic e di Vucic venne definito da alcuni osservatori²¹⁷ come una mossa estremamente pragmatica e opportunistica, frutto di un mero calcolo costi-benefici. L'immutato europeismo dell'opinione pubblica serba richiedeva infatti una radicale trasformazione ideologica e l'abbandono della retorica ultranazionalista e filorussa ed il perseguimento del sogno europeo consentirono all'SNS di rispondere a questa esigenza.

3.3.3. La svolta di Vucic verso Occidente e la presunta fine della tattica equilibrista della Serbia

La duplice sfida di dover dimostrare di essere cambiato rispetto al passato, vincendo gli scetticismi interni ed esterni, e di poter cambiare la Serbia in futuro venne affrontata da Vucic mediante un lavoro, operato sia sul fronte domestico che su quello internazionale, iniziato già durante il Premierato di Ivica Dacic. Forte della maggioranza relativa del suo partito in parlamento, durante il periodo in cui ricoprì l'incarico di Vicepremier, Vucic cercò di emergere esasperando il messaggio europeista, un aspetto in cui venne controbilanciato da Nikolic che non mancò invece di manifestare la sua vicinanza a Mosca²¹⁸.

I progressi raggiunti dal 2012 al 2014 per i quali il nuovo governo e la centrale figura di Vucic vennero positivamente giudicati dalla comunità nazionale e internazionale possono essere riepilogati in cinque aree principali: l'avanzamento lungo il percorso europeo, il mantenimento della stabilità regionale, la liberalizzazione economica, la lotta alla corruzione e la promozione dei diritti civili.

I primi due punti presentano ancora oggi un comune denominatore: la crisi del Kosovo. Il dossier Kosovo rappresenta infatti ancora oggi il maggior freno al

²¹⁷ I. Ristic, *The Impact of Tomislav Nikolic's Election on Serbia's Foreign Policy and EU Ascension Hopes*, E-International Relations, 29 giugno 2012 (<https://www.e-ir.info/2012/06/29/the-impact-of-tomislav-nikolics-election-on-serbias-foreign-policy-and-eu-ascension-hopes/>), consultato il 10 ottobre 2020).

²¹⁸ Cfr. B92, *President meets with Gazprom CEO, praises Russian support*, 27 marzo 2013 (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=03&dd=27&nav_id=85390&version=amp), consultato il 14 ottobre 2020).

processo di integrazione europea della Serbia e un grande ostacolo alla stabilità della regione. Con Vucic Vice e Primo Ministro la Serbia sembrò attenuare la rigidità della sua politica di contro-secessione proprio per rispondere alle esigenze di europeizzare il paese e di stabilizzare l'area, le due maggiori aspettative nutrite anche dall'Unione europea nei confronti della Serbia.

A distanza di un anno dall'ottenimento dello status di paese candidato (marzo 2012), la Serbia comprese che il proposito di rafforzare il legame con Bruxelles passava necessariamente per Pristina e nell'aprile 2013 si giunse finalmente alla conclusione del *First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations*, altresì noto come Accordo di Bruxelles²¹⁹, che sancì un importante sviluppo in direzione della normalizzazione dei rapporti tra la Serbia e la sua Ex Provincia.²²⁰

La firma del patto fu preceduta da una serie di incontri tra Dacic e l'omologo kosovaro Hashim Thaci, tenutisi a Bruxelles a partire dall'ottobre 2012. In quindici punti l'accordo offriva una soluzione alla situazione dei comuni a maggioranza etnica serba nel Kosovo settentrionale: Mitrovica nord, Zvecan, Zubin Potok e Leposavic. I primi sei punti stabilivano che queste municipalità, riunite in un'associazione-comunità (rappresentata presso l'autorità centrale del Kosovo), avrebbero mantenuto parte della loro autonomia in materia di sviluppo economico, istruzione, sanità e pianificazione del territorio, pur sottostando alla costituzione e alle leggi di Pristina. Le disposizioni numero 7, 8 e 9 disciplinavano l'ambito della sicurezza e delle forze dell'ordine, stabilendo che la polizia serba presente nei quattro comuni sarebbe stata integrata nella polizia del Kosovo. Anche le autorità giudiziarie (punto 10), sarebbero state assimilate a quelle di Pristina mentre all'interno della Corte d'appello centrale sarebbe nato un collegio apposito per i comuni a maggioranza serba.

²¹⁹ Brussels Agreement - First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations <https://www.srbija.gov.rs/cinjenice/en/120394> (consultato il 22 settembre 2020).

²²⁰ In generale il documento prevedeva 15 punti: le prime sei disposizioni sancivano la creazione di un'Associazione dei comuni a maggioranza serba del Kosovo, mentre gli altri punti disciplinavano sommariamente le forze di polizia, il quadro giuridico e lo svolgimento delle elezioni comunali del Kosovo.

Negli ultimi cinque punti il documento stabiliva: nuove elezioni nelle municipalità oggetto dell'accordo (11), l'impegno ad elaborare un piano ed un calendario di implementazione delle misure (12), il proposito di intensificare il dialogo sull'energia e sulle telecomunicazioni (13) e infine l'impegno reciproco a non bloccare il processo di adesione all'UE dell'altro (14) e a stabilire un comitato di implementazione dell'accordo (15).²²¹

Nel report della Commissione europea relativo all'avanzamento del dialogo, mediato dall'Alto rappresentante europeo Catherine Ashton, venne sottolineato come durante i negoziati le parti avessero mostrato impegno e coinvolgimento: "The two Prime Ministers in particular established a good working relationship and showed political courage and maturity in discussing issues of great sensitivity and complexity, often with a difficult political atmosphere in the background. They should be commended".²²²

In seguito alla firma di quello che venne definito un accordo *storico*, l'Alto Rappresentante dichiarò: "[...] It is very important that, now, what we are seeing is a step-away from the past and, for both of them, a step closer to Europe"²²³, delle parole che riassumevano un generale ottimismo e una condivisa speranza nella possibilità di trovare una soluzione definitiva alla maggior minaccia della stabilità dei Balcani occidentali.

A meno di un mese di distanza dalla firma dell'accordo, Vucic si recò in visita a Mitrovica, la città sul confine tra Serbia e Kosovo che separa la maggioranza serba a nord da quella albanese a sud. Durante i colloqui con i funzionari delle quattro Province del Nord del Kosovo, Vucic cercò di riassicurare i serbi del nord affermando di essere consapevole che il patto non fosse ideale ma che

²²¹ First Agreement of Principles governing the normalization of relations, 19 aprile 2013 (<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/2022>, consultato il 14 ottobre 2020).

²²² EU Commission, High Representative, *Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo*, 22 aprile 2013, p. 5 (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/sr_spring_report_2013_en.pdf, consultato il 12 ottobre 2020).

²²³ European External Action Service, *Catherine Ashton Statement after the EU Facilitated Dialogue*, 19 aprile 2013 (https://www.youtube.com/watch?v=8PO_nZKSMTQ, consultato il 12 ottobre 2020).

non si potessero raggiungere termini migliori e aggiunse: "I could list many reasons to oppose the agreement but there is an important point in its favour. It is the only way for Serbia to survive, to exist and remain united in the search for a path to a better future".²²⁴ Le reazioni nelle municipalità coinvolte, fortemente contrarie all'accordo, furono molto critiche nei confronti del governo serbo che venne accusato di aver voltato le spalle ai serbi del Kosovo.²²⁵

In un articolo del 27 settembre 2013, l'Economist Intelligence Unit²²⁶ definì Vucic come "l'uomo con una missione da compiere" aggiungendo: "Above all, Mr Vucic, who trained as a lawyer, has shown himself to be a political pragmatist, with the single-mindedness necessary to get results. If that means making unpalatable concessions on Kosovo to make headway with EU membership, Mr Vucic has not shied away from doing it, and his candour has won him support. This is in marked contrast to the government's predecessor, led by the DS, which tried to fudge the hard issue of a trade-off between Kosovo and EU membership."²²⁷

Vucic, promuovendo la normalizzazione dei rapporti con Pristina, da un lato perse consensi tra la popolazione serba del Kosovo del nord mentre dall'altro guadagnò l'approvazione e la compiacenza dell'opinione pubblica internazionale, un bilancio reputato comunque positivo dal leader.

A consolidare la percezione di una radicale svolta nella politica estera serba contribuirono: l'entrata in vigore, nel settembre 2013, dell'Accordo di Associazione e Stabilizzazione e, il 21 gennaio 2014, l'apertura ufficiale dei negoziati per l'adesione all'Unione.

La retorica europeista e favorevole al compromesso sulla questione del Kosovo portata avanti dal nuovo governo, risultò positiva anche agli occhi

²²⁴ BBC, *Aleksandar Vucic: Kosovo Serbs 'should accept deal'*, 13 maggio 2013 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-22506485>, consultato il 12 ottobre 2020).

²²⁵ Cfr. BBC, *Feeling betrayed in north Kosovo*, 14 maggio 2013 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-22522257>, consultato il 12 ottobre 2020).

²²⁶ Si tratta di una compagnia britannica che fornisce previsioni e servizi di consulenza economica attraverso ricerche e analisi su nazioni e industrie (fonte: <https://www.eiu.com/n/#about>, consultato il 12 ottobre 2020).

²²⁷ Economist Intelligence Unit, *Aleksandar Vucic: man on a mission*, 27 settembre 2013, (<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1841007368&Country=Serbia&topic=Politics>, consultato il 12 ottobre 2020).

dell'Humanitarian Law Centre, un'organizzazione non governativa con sede a Belgrado e a Pristina. In un'intervista rilasciata nel novembre 2012, la fondatrice dell'ONG Natasa Kandic, affermando di essere pienamente consapevole del passato di Vucic, Nikolic e Dacic e del loro ruolo durante gli anni di Milosevic, ammise che il governo stesse raggiungendo dei risultati molto positivi nel dialogo con il Kosovo per la normalizzazione dei rapporti e nella lotta alla corruzione.²²⁸

Tuttavia, a livello nazionale e internazionale, i meriti per i progressi raggiunti nell'europeizzazione del paese e nel dialogo con Pristina furono riconosciuti tanto a Vucic quanto a Dacic, essendo quest'ultimo colui che fisicamente firmò il primo accordo di Bruxelles e che partecipò agli incontri con la controparte kosovara. Stanco di essere messo in secondo piano e forte dei sondaggi che accreditavano all'SNS il 44-48% di gradimento, lo stesso giorno dell'apertura dei negoziati con l'UE, Aleksandar Vucic provocò la crisi di governo, motivando tale scelta con l'esigenza di intraprendere riforme economiche con una maggioranza più forte.

In occasione della sua visita a Berlino, nel giugno 2014, Vucic affermò chiaramente che l'obiettivo serbo era l'Unione europea e che non sussisteva alcuna questione di scegliere tra Mosca e Bruxelles.²²⁹ Un messaggio con cui, secondo Janjic: "il premier serbo ha voluto far intendere a chi lo stava ospitando che la Serbia [aveva] definitivamente deciso con chi costruire il proprio futuro e su quale sostegno e aiuto [voleva] poter contare".²³⁰ L'incontro tra Vucic e Angela Merkel a Berlino si svolse l'11 giugno 2014, nel giorno stesso in cui a Belgrado era in visita il Presidente bielorusso Aleksandar Lukashenko che si incontrò con l'omologo serbo Nikolic. Molti analisti ritennero che l'assenza

²²⁸ Humanitarian Law Center, *Serbia must renounce Milosevic's system of evil*, 15 novembre 2012 (<http://www.hlc-rdc.org/?p=21841&lang=de>, consultato il 12 ottobre 2020).

²²⁹ Telegraf, *VUČIĆ: Naš cilj je EU, a ne izbor između Moskve i Brisela!*, 13 giugno 2014 (<https://www.telegraf.rs/vesti/politika/1111739-vucic-nas-cilj-je-eu-a-ne-izbor-izmedju-moskve-i-brisela>, consultato il 12 ottobre 2020).

²³⁰ D. Janjic, *Serbia, la svolta di Vučić verso Bruxelles*, 20 giugno 2014, Osservatorio Balcani e Caucaso (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-la-svolta-di-Vucic-verso-Bruxelles-153537>, consultato il 12 ottobre 2020).

di Vucic non fosse stata una coincidenza, ma che Vucic non avrebbe avuto intenzione di incontrare colui che l'Europa vedeva come un dittatore.²³¹

Janic osserva inoltre come l'incontro a Belgrado tra il Ministro degli affari esteri russo Sergej Lavrov, il Presidente serbo Nikolic e il neominato Ministro degli esteri serbo Ivica Dacic del 17 giugno 2014 venne coperto dai media serbi con molta meno attenzione rispetto alla visita ufficiale di Vucic a Berlino.²³²

Un'altra importante azione promossa dal leader dell'SNS, nell'ottica di un miglioramento delle relazioni con il vicinato, fu la visita a Belgrado del Primo Ministro albanese Edi Rama nel novembre 2014 in occasione della quale, a dispetto della rilevanza dell'incontro, il Presidente della Repubblica Nikolic non era presente. Sebbene conclusasi con un incidente diplomatico sull'argomento più delicato per la Serbia, la sua sovranità sul Kosovo²³³, l'incontro (a distanza di 68 anni dall'ultimo) venne giudicato con un generale favore dalle cancellerie europee e come un primo tentativo di mettere da parte le divergenze tra i due paesi.²³⁴

I dettagli di questi eventi mostrano come nei suoi primi mesi da Premier, Vucic guardasse alla Russia come ad un importante alleato ma non come ad un'opzione alternativa al futuro europeo della Serbia, contrariamente a Nikolic che, già in seguito alla vittoria del partito progressista nel 2012, aveva tratteggiato in Parlamento l'immagine della Serbia come una casa con due porte, una verso ovest e l'Unione europea e un'altra verso est e la Russia.²³⁵ Nota è inoltre la dichiarazione di Nikolic che in occasione della sua prima visita ufficiale in Russia da Presidente della Repubblica nel 2012 affermò "L'unica cosa che amo più della Russia è la Serbia".²³⁶ Con il passare del tempo questa

²³¹ Ibidem.

²³² Ibidem.

²³³ Durante la conferenza stampa, Rama affermò che l'indipendenza del Kosovo fosse un fatto innegabile e che dovesse essere rispettata, una dichiarazione cui Vucic rispose accusando il Premier albanese di provocazione.

²³⁴ J. Coelho, *Rama-Vucic: A Historic Visit?*, 12 dicembre 2014 (<https://www.e-ir.info/2014/12/12/rama-vucic-a-historic-visit/>, consultato il 12 ottobre 2020).

²³⁵ A. Cellino, *La Serbia sempre più vicina all'Europa*, in Osservatorio di Politica internazionale (IAI), n.4, settembre/novembre 2013, p. 21.

²³⁶ E. R. Petrillo, *Russian foreign policy towards the Balkans: which perspective?*, ISPI, p. 6 (https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_169_2013.pdf consultato il 14 ottobre 2020).

divergenza di vedute sulla politica estera del paese si ampliò ulteriormente, pur non sfociando mai in una frattura esplicita nel partito. Questa circostanza, tuttavia, rafforzò l'immagine di Vucic come strenuo europeista, un aspetto che gli fece guadagnare popolarità agli occhi dei governi europei. A tal proposito Aleksandra Joksimovic, Direttrice del Center for Foreign Policy di Belgrado, nel 2015 dichiarò: "If we are talking about the Western point of view, I would say that the Western powers are now mostly paying attention to the actions of the prime minister. Also, his ratings support his policy at this moment, and that has a specific weight. And as long as Western powers measure the Prime Minister's policy as pro-Western, I think there will be no severe reactions to cooperation with Russia".²³⁷ In sintesi, l'attenzione occidentale nei confronti della politica di Vucic e, soprattutto, la disattenzione nei riguardi di Nikolic avrebbero contribuito a disegnare un ritratto della Serbia come di un paese finalmente pronto per il cambiamento, un cambiamento incarnato dal suo Primo Ministro.

Al di là dei traguardi raggiunti in termini di integrazione europea e stabilità regionale, Aleksandar Vucic generò notevoli miglioramenti anche in ambito economico. I tentativi di liberalizzazione e privatizzazione dell'economia serba, storicamente molto centralizzata in quanto erede del socialismo autogestionario di Tito, furono positivamente accolti sia da Bruxelles che da Washington. Il piano di riforme avviato da Vucic nel 2014 si incentrava sul rilancio economico del paese mediante dure misure restrittive (riforma radicale del settore pubblico, del sistema pensionistico e della legge sul lavoro e riduzione delle sovvenzioni alle imprese statali in perdita) con il duplice fine di velocizzare l'ingresso del paese nell'Unione ed ottenere un accordo di finanziamento dal Fondo Monetario Internazionale.²³⁸ I legami con l'FMI vennero già rafforzati nel 2013 con la decisione del governo Dacic, dietro pressione di Vucic, di nominare Dominique Strauss-Kahn, Ex direttore del FMI,

²³⁷ Radio Free Europe – Radio Liberty, *Serbian Leaders on East-West Seesaw*, 9 settembre 2015 (<https://www.slobodnaevropa.org/a/serbian-leaders-on-east-west-seesaw/27234707.html>, consultato il 14 ottobre 2020).

²³⁸ Reuters, *Serbia's new PM pledges painful reforms with eyes on EU*, 27 aprile 2014 (<https://www.reuters.com/article/us-serbia-government-idUSBREA3Q0J820140427>, consultato il 14 ottobre 2020).

come consulente del governo. Nel 2014, come segnale che la nuova amministrazione avrebbe implementato le riforme economiche promesse, Vucic mise dei tecnici *non-partisan* a capo dei tre ministeri chiave: Lazar Krstic, ex collaboratore per la Società internazionale di consulenza gestionale McKinsey & Company, al Ministero della finanza, Dusan Vujovic, ex funzionario della Banca Mondiale, al Ministero dell'economia e Kori Udovicki, ex governatore della Banca centrale, al Ministero della pubblica amministrazione. Queste azioni mostrarono chiaramente alla Casa Bianca e all'Unione europea la determinazione di Vucic nel voler allineare al più presto l'economia serba al capitalismo occidentale.²³⁹ In questa direzione andarono anche le decisioni di vendere grandi imprese statali che i precedenti governi avevano mostrato riluttanza a privatizzare, giustificando tali scelte con la necessità di attrarre investimenti stranieri per rilanciare la giovane economia serba.²⁴⁰

Il quarto ambito che conobbe un'evoluzione sostanziale grazie al lavoro di Vucic fu quello della lotta alla corruzione, una tra le maggiori piaghe della società e della politica dei paesi balcanici. Sul fronte domestico, se le misure di austerità e di liberalizzazione dell'economia furono tutt'altro che popolari, l'impegno dimostrato da Vucic nel contrasto alla corruzione fece guadagnare al Primo Ministro un enorme successo tra i cittadini serbi. Inserita nella Strategia di Sicurezza Nazionale del 2009 come una delle maggiori minacce per il paese, nell'indice elaborato dall'ONG Transparency International nel 2013, la corruzione del settore pubblico veniva percepita dai cittadini serbi con un punteggio pari a 42 su una scala da 1 (altamente corrotto) a 100 (altamente trasparente).

Già in qualità di Vicepremier (nonché di responsabile per la difesa, la sicurezza e la lotta al crimine e alla corruzione), Vucic aveva lanciato una campagna contro la corruzione allo scopo di incrementare i consensi verso l'SNS distanziandosi dall'impopolare politica dell'ex-Presidente Tadic, giudicato debole

²³⁹ Ibidem.

²⁴⁰ S. Pavlovic, *Serbia's choice: EU membership or eastern promises?*, Open Democracy, 30 marzo 2015 (<https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/serbias-choice-eu-membership-or-eastern-promises/>, consultato il 14 ottobre 2020).

nel combatterla. Nel dicembre 2012 fece grande scalpore l'arresto dell'intoccabile tycoon serbo Miroslav Miskovic, proprietario del più grande gruppo privato del paese, la Delta Holding, con l'accusa di aver guadagnato illegalmente circa 30 milioni di euro, tra il 2005 e il 2010, dalla privatizzazione delle compagnie che si occupano di costruzione e manutenzione stradale. Secondo la stampa, durante l'arresto di Miskovic (cui seguì quello di altre 9 persone a lui connesse, tra cui il figlio), questi avrebbe minacciato di morte il Vice Primo Ministro, un gesto che contribuì all'esponentiale crescita di vicinanza e di consensi nei suoi confronti.²⁴¹ Con questa mossa Vucic ebbe modo di diffondere il messaggio secondo cui lo Stato e le sue istituzioni erano più forti dell'uomo più potente della Serbia, un segnale che arrivò forte e chiaro a tutti i destinatari per cui era stato pensato: i cittadini si sentirono rassicurati, i maggiori uomini d'affari del paese percepirono la minaccia, mentre l'Unione europea vide l'azione come un efficace tentativo del nuovo governo di sostenere i principi di trasparenza e legalità.

Sulla scia del successo raggiunto su più fronti, nel luglio 2013 Vucic lanciò il Piano d'azione per la lotta alla corruzione per il periodo 2013-2018²⁴², ricevendo diversi riscontri positivi anche dalle istituzioni europee.

Ad esempio, nel report della Commissione europea del 2014 sui progressi fatti nell'allineamento della normativa interna del paese a quella comunitaria, alla Serbia venne riconosciuto uno "strong political impetus to fight corruption".²⁴³ In aggiunta, all'arresto degli uomini più ricchi del paese, nella seconda metà del 2014, con il dichiarato obiettivo di ripulire i ranghi delle forze dell'ordine, Vucic ordinò la destituzione dei generali che per anni avevano occupato le funzioni

²⁴¹ C. Ferrara, *Agli arresti il Paperon de Paperoni serbo*, osservatorio Balcani e Caucaso, 20 dicembre 2012 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Agli-arresti-il-Paperon-de-Paperoni-serbo-128111>, consultato il 14 ottobre 2020).

²⁴² B92, *Officials present anti-corruption Action Plan*, 15 luglio 2013, (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=07&dd=15&nav_id=86946, consultato il 14 ottobre 2020).

²⁴³ European Commission, *Serbia Progress Report*, Ottobre 2014, p.1.

chiave nella polizia serba, sostenendo che avessero dei legami con le organizzazioni criminali responsabili dello spaccio di droga nel paese.²⁴⁴

Infine, una quinta area nella quale ad Aleksandar Vucic vennero riconosciuti dei meriti fu il successo nell'organizzazione del primo Gay Pride di Belgrado senza incidenti dopo anni. Si ricorda che nel 2010 la manifestazione venne interrotta dalle proteste di hooligan e gruppi ultranazionalisti di estrema destra che scatenarono il caos producendo dozzine di feriti, tra cui 47 poliziotti.²⁴⁵ Nei tre anni successivi, per ragioni di sicurezza, l'organizzazione della parata venne vietata ma nel 2014 la sfilata si tenne per volere di Vucic che, grazie all'importante dispiegamento delle forze dell'ordine nel centro della capitale (7000 poliziotti su 2000 manifestanti!), riuscì a garantire l'incolumità dei partecipanti. Questa occasione dimostrò la capacità del governo di essere in grado di difendere i diritti delle minoranze.²⁴⁶

A tal riguardo, è significativo ricordare anche la decisione di Aleksandar Vucic, una volta eletto Presidente della Repubblica serba nel 2017, di conferire l'incarico di formare il nuovo governo ad Ana Brnabic, prima donna e prima persona dichiaratamente omosessuale a diventare Primo Ministro della Serbia²⁴⁷, una scelta che è stata vista come un ulteriore segnale della volontà di Vucic di dimostrare l'avanguardia della Serbia in questo ambito.

La promozione di concreti passi avanti su Kosovo, stabilità dei Balcani occidentali, economia, corruzione e diritti della comunità LGBTI incrementarono molto la popolarità di Aleksandar Vucic, il quale non si limitò a promettere un cambiamento della politica estera serba ma lo promosse attivamente. Così facendo, in un contesto in cui l'europesimo serbo si era fortemente ridimensionato rispetto al decennio precedente, Vucic riuscì a bilanciare in

²⁴⁴ BalkanInsight, *Serbia PM Announces Purge of Police Chiefs*, 20 giugno 2014 (<https://balkaninsight.com/2014/06/20/sacking-of-serbian-top-police-officials-underway/>), consultato il 14 ottobre 2020).

²⁴⁵ The Guardian, *Serbia police clash with far-right rioters at gay pride march*, 10 ottobre 2010 (<https://www.theguardian.com/world/2010/oct/10/serbia-police-rioters-gay-pride>) consultato il 14 ottobre 2020).

²⁴⁶ D. Janjic, *Serbia: il primo Gay Pride senza incidenti*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 29 settembre 2014 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-il-primo-Gay-Pride-senza-incidenti-155960>), consultato il 14 ottobre 2020).

²⁴⁷ Già nel 2016 Ana Brnabic era stata scelta da Vucic per ricoprire l'incarico di Ministro dell'amministrazione statale.

maniera ottimale le richieste di Bruxelles e quelle dell'opinione pubblica domestica, in particolare dichiarando guerra alla corruzione, un problema la cui risoluzione veniva percepita come urgente tanto dai cittadini serbi quanto dall'Unione.

Nel 2014, Janic, nel tentativo di indagare i motivi che avrebbero permesso la trasformazione di Vucic in senso più moderato ed europeista, scrisse: "A quanto pare, Vučić ha capito che le ragioni che hanno portato alla politica di equidistanza tra Oriente e Occidente sono irrimediabilmente sparite, in parte grazie al suo operato, in parte grazie alle circostanze internazionali."²⁴⁸

Come se il mondo avesse dimenticato il suo passato, dal 2012 al 2014, Vucic godette di un enorme successo e riuscì ad "incantare", con le giuste dosi di pacatezza, dichiarata sincerità e vittimismo, gran parte dell'opinione pubblica interna ed internazionale, suscitando reazioni positive da leader e media occidentali. Al di là delle speculazioni sulla genuinità del profondo cambiamento ideologico incarnato da Vucic, sul quale per questioni di spazio si deve soprassedere, secondo alcuni osservatori, l'immagine che il Vicepremier, poi Premier, ha costruito e divulgato non sarebbe stata esclusivamente il frutto delle sue promesse e delle sue azioni, ma anche il risultato del lavoro di alcuni professionisti del settore.

3.3.4. Le "arti oscure" occidentali

Secondo Lily Lynch, Co-fondatrice e Caporedattrice della rivista indipendente "Balkanist", la progressiva affermazione della buona reputazione di Vucic a livello interno e soprattutto internazionale sarebbe stata in parte costruita artificialmente. In un articolo del 22 settembre 2014²⁴⁹, la giornalista sostenne che l'Occidente avrebbe in realtà giocato un importante ruolo nell'ascesa del Partito Progressista Serbo attraverso l'arte oscura della manipolazione

²⁴⁸ D. Janjic, *La svolta di Vucic verso Bruxelles*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 20 giugno 2014 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-la-svolta-di-Vucic-verso-Bruxelles-153537>, consultato il 14 ottobre 2020).

²⁴⁹ L. Lynch, *The "Dark Arts" Behind the Serbian Progressive Party*, 22 settembre 2014, (<https://balkanist.net/dark-arts-behind-serbian-progressive-party/>, consultato il 12 ottobre 2020).

mediatica. Il riferimento è alle attività della multinazionale di marketing e pubbliche relazioni britannica Bell Pottinger, la quale avrebbe contribuito a plasmare la narrativa mediatica sulla Serbia di Vucic. A tal riguardo Lynch scrive: "Not only do employees of Bell Pottinger get positive articles published about their clients in supposedly "objective" news media, but they've also been known to sanitize their clients' Wikipedia profiles, deleting negative information while inflating achievements".²⁵⁰

Per quanto riguarda il primo aspetto, si può notare come dal 2012 al 2014, l'immagine di Vucic come uomo del cambiamento sia stata in effetti rafforzata da diversi articoli delle maggiori testate anglo-americane, tra cui la BBC News, The Independent, il Financial Times, e l'International Business Times.²⁵¹

Andando per ordine, in un articolo del 21 gennaio 2014 dal titolo "Serbia transforming from pariah to EU partner", la BBC, nel parlare di Vucic riprese la retorica dell'uomo "who gets things done"²⁵² mentre in un pezzo del marzo dello stesso anno il leader veniva definito il "Super-guy" che dopo aver stravinto alle nuove elezioni politiche era l'esempio di una "remarkable story of redemption".²⁵³ Un pezzo dell'Independent del 4 agosto 2013, che fu anche ripubblicato sul sito web del Partito progressista²⁵⁴, lo definiva invece come "l'uomo che sta portando Belgrado fuori dal tunnel" alludendo al suo impegno sul fronte europeo.²⁵⁵ Analogamente il Financial Times, nell'articolo "Serbia deserves its EU dream" del 9 marzo 2014, ammirando gli sforzi intrapresi dal governo nel dialogo con il Kosovo, sosteneva la necessità per l'Unione di

²⁵⁰ Ibidem.

²⁵¹ Ibidem.

²⁵² BBC, *Serbia transforming from pariah to EU partner*, 21 gennaio 2014 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-25808463>, consultato il 12 ottobre 2020).

²⁵³ BBC, *Ruling Progressive Party wins majority in Serbia poll*, 16 marzo 2014 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-26598829>, consultato il 12 ottobre 2020).

²⁵⁴ V. <https://www.sns.org.rs/en/novosti/vesti/aleksandar-vucic-man-whos-bringing-belgrade-cold>, consultato il 12 ottobre 2020.

²⁵⁵ The Independent, *Aleksandar Vucic: The man who's bringing Belgrade in from the cold*, 4 agosto 2013 (<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/aleksandar-vucic-man-who-s-bringing-belgrade-cold-8745600.html>, consultato il 12 ottobre 2020).

ricompensare tale impegno andando incontro a Belgrado lungo il cammino per l'accesso.²⁵⁶

L' *International Business Times*, il 28 aprile 2014, nel trattare i temi della corruzione, della disoccupazione e della crisi economica in Serbia, scriveva: "It has not been an easy task to undertake but with the appointment of Aleksandar Vucic as the new Prime Minister, it shows that the country continues to trust tough reforms and austerity measures, to create a more stable country to live in, in the long term".²⁵⁷ L'articolo di IBT elogiò la fermezza di Vucic nell'operare riforme finalizzate alla liberalizzazione e privatizzazione dell'economia con l'obiettivo di potenziare gli investimenti diretti esteri mediante la promozione di un miglior ambiente imprenditoriale. Se da un lato tali misure risultarono molto favorevoli per gli investitori esteri attratti dai bassi costi di produzione del paese balcanico e dall'indice di competitività in aumento, dall'altro lato, sul fronte interno l'improvvisa liberalizzazione dell'economia non portò con sé una sostanziale diminuzione della disoccupazione, il che rese questa svolta poco popolare tra i cittadini. Questi provvedimenti fomentarono la percezione generale di Vucic come un leader in grado di realizzare concretamente quanto promesso e di andare incontro alle esigenze del mercato globale a prescindere dalle reazioni popolari interne.

In quanto al secondo aspetto messo in luce da Lynch, è sufficiente un semplice click per individuare le parti della pagina Wikipedia del leader progressista che hanno subito le accurate, non eccessive modifiche ad opera dei dipendenti di Bell Pottinger. Ancora oggi²⁵⁸, sotto la sezione "politica estera" della pagina è possibile leggere frasi come: "Vucic ha svolto un ruolo centrale nei negoziati sull'offerta della Serbia per l'adesione all'UE", i cui riferimenti bibliografici rimandano a due degli articoli sopracitati (*The Independent*,

²⁵⁶ *Financial Times*, *Serbia deserves its EU dream*, 9 marzo 2014 (<https://www.ft.com/content/b3b1c3b4-a5f6-11e3-b9ed-00144feab7de?siteedition=intl#axzz2wEbg4WMD>, consultato il 12 ottobre 2020).

²⁵⁷ *International Business Times*, *Why Aleksandar Vucic is Serbia's Perfect Choice to Tackle Corruption and Economic Turmoil*, 28 aprile 2014 (<https://www.ibtimes.co.uk/why-aleksandar-vucic-serbias-perfect-choice-tackle-corruption-economic-turmoil-1446423>, consultato il 12 ottobre 2020)

²⁵⁸ Al 14 ottobre 2020.

Aleksandar Vucic: the man who is bringing Belgrade in from the cold e BBC, *Kosovo Serbs should accept deal*).

Come immaginabile, Vucic negò ogni coinvolgimento con Bell Pottinger²⁵⁹ e definì le accuse dell'opposizione e dei media serbi, secondo le quali il governo avrebbe utilizzato denaro pubblico per ripulire la propria immagine, come delle feroci bugie ed accuse.²⁶⁰ In realtà, vi sarebbero prove che nel 2014 sia il governo serbo che l'SNS fossero entrambi clienti della multinazionale britannica allo stesso tempo. L'Association of Professional Political Consultants (APPC), della quale Bell Pottinger era un membro, pubblica periodicamente un registro con le informazioni relative ai clienti dei suoi associati. Tra queste è presente anche un documento²⁶¹ che proverebbe l'erogazione dei servizi di Bell Pottinger contemporaneamente al governo serbo e al partito progressista serbo (quindi a Vucic).

È pur vero che, a prescindere da quanto Bell Pottinger abbia potuto "gonfiare" la reputazione di Vucic, tra il 2012 e il 2014, come si è già più volte ripetuto, il leader dell'SNS avvicinò concretamente la Serbia all'Europa; sull'effettiva capacità di questo vento del cambiamento di imprimere una svolta duratura sulla posizione internazionale della Serbia si rifletterà nella seguente sezione.

3.4. Bruxelles o Mosca? Questo è il dilemma

In quest'ultima parte ci si focalizzerà sull'evoluzione della politica estera serba dal 2014 ad oggi, un periodo che, nonostante i rimpasti di governo, è stato interessato da una sostanziale continuità legata alla persona di Aleksandar Vucic, leader politico indiscusso del paese.

²⁵⁹ Nel 2017 è stata espulsa dall'associazione di categoria PRCA (Public Relations and Communications Association) per aver condotto una campagna di pubbliche relazioni che enfatizzava il potere delle aziende di proprietà dei bianchi in Sud Africa.

²⁶⁰ Open source investigations, *Serbia PM Vučić illegally used public funds for campaign*, 16 gennaio 2017, (<https://www.opensourceinvestigations.com/corruption/serbia-pm-vucic-illegally-used-public-funds-campaign/>, consultato il 14 ottobre 2020).

²⁶¹ Cfr. Open source Investigations, *APPC, Free paying clients for whom UK PA consultancy services provided this quarter* (https://www.opensourceinvestigations.com/wpcontent/uploads/2017/01/APPC_Bell_Pottinger_Government_of_Serbia_SNS.pdf, consultato il 14 ottobre 2020).

3.4.1. Gli eventi politici dal 2014 ad oggi

La schiacciante vittoria ottenuta alle elezioni parlamentari del marzo 2014, che consentì alla coalizione guidata dall'SNS di Vucic di ottenere ben 158/250 seggi nell'Assemblea Nazionale, risultò nel governo di coalizione tra SNS e SPS guidato dal Premier Vucic e dal Vicepremier (nonché Ministro degli affari esteri) Dacic. Tale configurazione politica durò comunque poco e nel 2016 il Presidente Nikolic accolse l'idea di Vucic di indire nuove elezioni anticipate, che vennero motivate dalla necessità di comprendere se da parte del popolo ci fosse la volontà di sostenere il nuovo pacchetto di riforme che il governo aveva appena lanciato. Il Partito progressista ottenne 131 seggi in parlamento e riconfermò gran parte dei ministri dell'esecutivo precedente, tra cui lo stesso Dacic. Con la scadenza del mandato di Nikolic nel 2017, Vucic si candidò per le nuove elezioni presidenziali, conquistando anche in quest'occasione, una decisa vittoria (55% dei voti) e nominando come Primo Ministro Ana Brnabic. Più recentemente, il sorprendente trionfo dell'SNS alle politiche del giugno scorso, boicottate dai maggiori partiti dell'opposizione, stanchi delle crescenti tendenze autoritarie del governo, non ha che ulteriormente consolidato l'egemonia del Presidente che, con più di 2/3 del parlamento del suo stesso colore politico, ha ora il potere di modificare la Costituzione senza ostacoli.

Secondo Janjic, la recente decisione di riconfermare la Premier uscente Ana Brnabic, che negli ultimi tre anni non ha mai perso occasione per dimostrare la sua piena lealtà al Presidente (spesso anche riferendosi a lui chiamandolo "capo"), mostrerebbe l'intenzione di Vucic di mantenere il controllo su tutto.²⁶²

Nel tempo, le fila del Partito Progressista si sono ingrossate come nessun'altro partito in Europa. Al settembre 2020 si contano più di 750.000 iscritti al partito

²⁶² D. Janjic, *Serbia, verso un governo di continuità*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 12 ottobre 2020 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-verso-un-governo-di-continuita-205474>, consultato il 17 ottobre 2020).

che costituiscono più del 10% della popolazione serba.²⁶³ In confronto nella Jugoslavia a partito unico di Tito, dove la tessera era quasi obbligatoria, su un totale di 23,3 milioni di abitanti, il numero degli aderenti alla Lega dei Comunisti di Jugoslavia raggiungeva i 900.000 iscritti, meno del 4% dell'intera popolazione.²⁶⁴

Parallelamente all'ascesa dei consensi però negli ultimi due anni si è assistito alla crescita delle proteste contro il governo che si tengono regolarmente nella capitale e nelle maggiori città del paese ancora oggi. Le manifestazioni, innescate da una grave aggressione verso un esponente del partito democratico, della quale l'opposizione ritenne che Vucic fosse stato il mandante, con il tempo, sono diventate lo strumento di espressione del dissenso nei confronti dei caratteri sempre più dittatoriali del governo, accusato in primis di repressione della libertà d'informazione e del controllo sui media.²⁶⁵

3.4.2. L'evoluzione della politica estera serba dal 2014 ai giorni nostri

Il graduale e rapido accentramento di potere nelle mani di Vucic ne ha inevitabilmente determinato il monopolio anche nella definizione della politica estera serba che, con grande delusione delle aspettative dell'opinione pubblica occidentale, negli ultimi sei anni, è gradualmente tornata alla tattica equilibrata tra Russia e UE.

Con il tempo la russofilia tipica dell'ideologia del Partito Radicale Serbo nel quale Vucic aveva formato il suo pensiero politico, è riaffiorata nei discorsi e nelle azioni del governo (non più solo nelle dichiarazioni e negli atti di Nikolic) e la retorica dell'"amicizia con tutti ma alleanza con nessuno", quantunque mai sparita, è riemersa più forte di prima.

²⁶³ N1, *Every ninth Serbian citizen a member of the ruling party*, 19 settembre 2020 (<http://rs.n1info.com/English/NEWS/a641481/Every-ninth-Serbian-citizen-a-member-of-the-ruling-party.html>), consultato il 17 ottobre 2020).

²⁶⁴ Ibidem.

²⁶⁵ Euronews, *Protests in Serbia: Why are people demonstrating against the government?*, 21 gennaio 2019 (<https://www.euronews.com/2019/01/21/protests-in-serbia-why-are-people-demonstrating-against-the-government-euronews-answers>), consultato il 17 ottobre 2020).

Contemporaneamente, sul fronte dell'integrazione europea, nel dicembre 2015 la Serbia vide finalmente l'apertura dei primi due capitoli negoziali: il 32 disciplinante questioni finanziarie e il 35 concernente la normalizzazione dei rapporti con Pristina. Quanto a quest'ultima questione, l'implementazione del *First Agreement on Normalization* del 2013 si dimostrò lenta e lunga sia a causa dei suoi delicati contenuti, sia in ragione dell'impiego dell'ambiguità costruttiva, un approccio molto utilizzato dall'Unione europea che punta ad assicurare l'impegno di tutte le parti coinvolte verso accordi vaghi²⁶⁶, la cui trattazione dei dettagli (specificati solo in seguito) diventa fonte di successive rinegoziazioni e rinvii.²⁶⁷ Il vantaggio iniziale di questo approccio è duplice: da un lato permette al mediatore di presentare il patto come vantaggioso per tutti, consentendo alle singole parti di percepirlo come una propria vittoria individuale; dall'altro, rimandando la trattazione dei dettagli e delle questioni sensibili ad un secondo momento, l'ambiguità garantisce la sedimentazione di uno strato di fiducia utile a creare un clima positivo ed una prospettiva ottimista verso il proseguimento del dialogo. Dal 2011 al 2015 Belgrado e Pristina raggiunsero svariati accordi, i quali alimentarono la percezione di progresso nei colloqui e di avvicinamento di entrambi i paesi verso l'Unione. Tuttavia, questa atmosfera ottimista venne progressivamente erosa dalla mancata concretizzazione di gran parte degli impegni presi e sfociò, nel 2016, in uno stallo del dialogo, che venne ulteriormente inasprito da alcune tensioni interne²⁶⁸, responsabili del riemergere di una retorica nazionalista²⁶⁹ ad opera di entrambe le parti.

La decisione di Pristina, nel novembre 2018, di imporre tariffe doganali al 100% sull'import di prodotti provenienti dalla Serbia²⁷⁰, benché entrambi i paesi

²⁶⁶ Il fine è quello di presentare il patto come vantaggioso per tutti, rimandando la trattazione delle questioni sensibili ad un secondo momento quando uno strato di fiducia si è già sedimentato tra i negoziatori.

²⁶⁷ D. Emini, I. Stakic, *op. cit.*, p.3.

²⁶⁸ Tra questi si ricorda l'arresto del primo ministro del Kosovo Ramush Haradinaj basato su un mandato di cattura per presunti crimini di guerra emesso dalla Serbia nel gennaio 2017 (Ivi, p.2).

²⁶⁹ A tal proposito si veda BBC, *Serbia-Kosovo train row escalates to military threat*, 15 gennaio 2017 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-38630152>, consultato il 23 settembre 2020).

²⁷⁰ Il Primo Ministro del Kosovo Advullage Hoti ha acconsentito solo recentemente ad eliminare questa misura, attraverso la firma del celebre "accordo" per la normalizzazione dei rapporti economici tra i due Paesi presso la Casa Bianca, il 4 settembre 2020.

facessero parte del CEFTA, peggiorò ulteriormente i rapporti tra i due, congelando il processo di normalizzazione dei rapporti.

Questi fatti, legati indissolubilmente al cammino europeo della Serbia, favorirono il regresso del pilastro europeo da priorità assoluta a comune priorità della politica estera di Belgrado, un andamento osservabile anche sulla base del confronto di alcune dichiarazioni sull'argomento rilasciate da Vucic a distanza di qualche anno l'una dall'altra.

Prima che il Consiglio europeo adottasse la decisione di aprire i negoziati con la Serbia, in un'intervista del febbraio 2013 per l'emittente tedesca DW News, alla domanda se il paese sarebbe tornato nel suo guscio qualora non fossero stati aperti i negoziati di adesione Vucic, in qualità di Vicepremier, molto fermamente rispose: "There is no point going back for Serbia. I think that would be a kind of disappointment for our people but it would be a temporarily disappointment. People know that this is our path and we are not going to leave our path and yes we'll do our best to get a date for accession negotiations, [but] if we don't get it, we'll stay on the same track and we'll even go with more efforts, more endeavours to reach our goals and no one can stop us. I can say that, very openly and very frankly, there are no political forces in Serbia or anywhere else that can stop reforms and modernisation of our country".²⁷¹

In un'intervista per Euronews del maggio 2015, Vucic, già Primo ministro dichiarò: "We are on our EU path and that's our strategic goal, but yes, on the other hand, we would like to preserve good relationships with Russia."²⁷² A distanza di quattro anni da questa dichiarazione, l'eupeismo di Vucic, ormai Presidente della Repubblica, sembra essersi notevolmente ridimensionato. Nel gennaio 2020, ancora davanti alle telecamere di Euronews, un Vucic molto più accigliato rispetto a sette anni prima affermò: "Serbia is not very enthusiastic but we are still committed towards our EU path because we don't see the real

²⁷¹ DW News, *Serbia – A candidate for the European Union | Journal Interview*, 26 febbraio 2013, minuto 10.57 (<https://www.youtube.com/watch?v=ELwA08XZ2Ds>, consultato il 17 ottobre 2020).

²⁷² Euronews, *Serbia's PM Aleksandar Vucic: EU membership remains priority*, 20 maggio 2015, minuto 13.40 (<https://www.youtube.com/watch?v=O-HwmvAKKpk&t=598s>, consultato il 17 ottobre 2020).

alternative to that path [...], but we have been on that path for already twenty years. I think, apart from Turkey, not a single country has been waiting so many years".²⁷³ Oltre a farsi portatore delle perplessità e dello scetticismo della popolazione serba sulla reale possibilità per il paese di diventare uno Stato membro dell'Unione, Vucic ha dichiarato che, a suo parere, anche ad un'eventuale risoluzione definitiva del dossier Kosovo, il maggiore ostacolo all'ingresso serbo nell'Unione, non seguirebbe un'immediata integrazione in Europa. Inoltre, ad una domanda della giornalista sul rafforzamento delle relazioni con Mosca e sulla necessità per Belgrado di allinearsi alla politica estera dell'Unione, Vucic ha bruscamente ribattuto: "Do you know what's your problem? Your problem and the problem of most of the western media is that they have a pattern. Yes we have a good relationship with Moscow and we'll carry on with that and, to tell you the truth, I'm fed up of being lectured and told by all the others about our cooperation with China and Russia and then I see all the others meeting Xi Jinping and Putin even more often than I do. [...] Serbia is a sovereign State and we do everything that is by far the best for our people and for our country".²⁷⁴

Sembra quasi che, pur restando ufficialmente la più grande priorità del governo serbo, con l'aumento del suo potere, nei fatti, Vucic abbia perso quell'eupeismo attivo che lo aveva differenziato nel 2008 dall'ultranazionalismo del Partito radicale di Seselj, nel 2012 dall'eupeismo moderato del Partito democratico di Tadic e nel 2014 dalle tendenze russofile del Presidente e amico Nikolic.

L'attenuazione dell'eupeismo di Vucic può essere imputata principalmente a tre ordini di motivi, due aventi radici nella natura del partito progressista, il terzo legato a recenti sviluppi internazionali.

In primo luogo, sin dalla sua fondazione l'SNS, uscito dalle fila del partito radicale serbo, si è configurato come un partito populista e sovranista. Questi

²⁷³ Euronews, *Serbia committed to joining European Union, says President Aleksandar Vučić*, 23 gennaio 2020, minuto 16.53 (<https://www.youtube.com/watch?v=jG8omszRxP4&t=417s>, consultato il 17 ottobre 2020).

²⁷⁴ Ibidem.

due caratteri, tipici dell'SRS, quando proiettati nell'arena internazionale non garantiscono l'instaurarsi di relazioni durature, poiché riflettono i repentini cambiamenti dell'opinione pubblica ed escludono tutti quegli impegni che implicano una deviazione dal mero soddisfacimento delle volontà del popolo. L'abituale ricorso ai sondaggi dell'opinione pubblica, oltre a costituire un'importante parte del meccanismo promozionale del governo²⁷⁵, negli anni, ha anche permesso a Vucic di cogliere le opinioni e gli orientamenti prevalenti della società serba e, sulla base di questi, modulare il proprio operato nell'arena internazionale.

Con il passare del tempo, il continuo rinvio della data entro la quale la Serbia sarebbe entrata a far parte dell'Unione (oggi fissata al 2025) ha contribuito all'incremento generalizzato dell'euroscetticismo e della sensazione per cui l'UE non stesse apprezzando abbastanza i progressi raggiunti dalla Serbia in direzione di Bruxelles.²⁷⁶ Questo spiegherebbe come Vucic, facendosi promotore/sostenitore di queste idee diffuse nell'opinione pubblica, abbia arretrato sul fronte europeo, una tendenza dimostrata anche dal fatto che nel 2020 non è stato aperto nessun nuovo capitolo negoziale.²⁷⁷ A testimonianza di questa tesi vi sono le continue dichiarazioni tipicamente populiste di Vucic e degli esponenti governativi, volte a sottolineare che il governo progressista è unicamente interessato al bene dei cittadini serbi e che la politica estera del paese verrà configurata esclusivamente in questi termini²⁷⁸; trattasi di un approccio che non lascia spazio a compromessi i quali però, come noto, assumono un'importanza vitale tanto nell'armonizzazione dell'intera normativa interna a quella europea, quanto nella normalizzazione dei rapporti Belgrado – Pristina.²⁷⁹

²⁷⁵ N1, *Ruler – The Political Biography of Aleksandar Vucic (part 2)*, 12 febbraio 2020, minute 17.20 (https://www.youtube.com/watch?v=8cqABYFm14Q&feature=emb_title, consultato il 18 ottobre 2020).

²⁷⁶ Si veda la Figura 4 in questo capitolo.

²⁷⁷ Situazione al 20 ottobre 2020.

²⁷⁸ Si veda ad esempio: The Washington Post, *Interview with Serbian President Aleksandar Vucic*, 3 ottobre 2018 (<https://www.washingtonpost.com/world/2018/10/03/interview-with-serbian-president-aleksandar-vucic/>, consultato il 18 ottobre 2020).

²⁷⁹ Anche nella più volte citata Strategia di Sicurezza Nazionale della Serbia del 2019, si menziona il progetto di una "Greater Albania" come una minaccia alla pace della regione,

In secondo luogo, il progressivo rallentamento dei progressi sull'Unione potrebbe anche essere interpretato come l'espressione dell'eco del passato ultranazionalista di Vucic che, dato il rapido accentramento di potere nelle proprie mani, può sentirsi più libero di rispolverare.

Infine, il distacco da Bruxelles può essere imputato anche a fattori esterni. La recente espansione del populismo di destra nei principali Stati membri dell'UE, associata ad un importante calo della fiducia degli stessi cittadini europei nelle istituzioni comunitarie e culminata con la Brexit, ha dimostrato che il progetto di pace e sviluppo europeo, promosso e avallato dai sostenitori del neo-funzionalismo, non è irreversibile. Secondo alcuni analisti, l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea avrebbe gravemente ridotto la capacità di influenza dell'UE nei Balcani occidentali²⁸⁰, consentendo a Mosca di rafforzare la propria presenza nell'area²⁸¹.

Tuttavia, il fatto che Belgrado abbia rallentato la corsa verso Bruxelles non significa che non vi siano stati dei progressi in questa direzione. Dalla prima Conferenza Intergovernativa con gli Stati membri dell'Unione, la Serbia ha aperto 18 capitoli negoziali: due nel 2015, quattro nel 2016, sei nel 2017, quattro nel 2018 e due nel 2019. Sul fronte economico, il paese ha continuato a promuovere lo sviluppo di un'economia di mercato, in particolare mediante l'incoraggiamento degli investimenti diretti esteri. Inoltre, grazie alle misure di

sebbene non vi siano prove empiriche che tale progetto sia effettivamente perseguito dalle autorità albanesi. Trattasi di un ulteriore esempio della retorica populista serba; Non è chiaro chi siano i destinatari del messaggio, né quale sia lo scopo del messaggio: mantenere la popolazione in uno stato di agitazione, scoraggiare le politiche nazionaliste nei paesi vicini o semplicemente giustificare gli investimenti nella difesa (K. Djokic, *EU, NATO and Beyond: The Security Dynamics of the Western Balkans*, in G. Fruscione (a cura di), *The Balkans: Old New Instabilities – a European Regional Looking for its Place in the World*, ISPI, Ledizioni Ledi Publishing, Milano, 2020, p. 73).

²⁸⁰ Cfr. R. Belloni, M. Brunazzo, *After "Brexit": the western Balkans in the European waiting room*, in *European Review of International Studies*, 2017(4), n.1, pp. 21-38.

²⁸¹ Si vedano a tal riguardo le dichiarazioni rilasciate da Michael Emerson, ex ambasciatore europeo a Mosca in Euractiv, *Will Brexit make the EU more pro-Russian?*, 20 aprile 2016 (<https://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/will-brexit-make-eu-more-pro-russian/>, consultato il 18 ottobre 2020).

austerità adottate, il paese ha ridotto il disavanzo di bilancio e migliorato significativamente la sostenibilità del debito.²⁸²

Al primo strumento europeo di assistenza preadesione (IPA) previsto fino al 2013, ne seguì un secondo di circa 1 miliardo e mezzo di euro per il periodo 2014-2020. In aggiunta, in risposta ai disastri provocati dalle alluvioni che colpirono la Serbia nel maggio 2014, l'Unione europea destinò altri 150 milioni di euro in aiuto umanitario. Infine, durante la crisi migratoria che interessò i Balcani tra il 2015-2016, l'UE assegnò alla Serbia più di 25 milioni di euro in aiuti di emergenza per sostenere il paese nella gestione della situazione.²⁸³

Quanto alle relazioni con la Russia, resta ancora oggi tra la popolazione serba l'idea che Mosca sia il maggior donatore del paese quando in realtà, oltre a non elargire aiuti ma prestiti, l'entità delle somme è significativamente inferiore a quella europea.²⁸⁴ Lo stesso discorso vale per l'interscambio tra i due paesi: in quanto all'export della Serbia, nel 2018 e nel 2019 la Russia occupava il quinto posto tra i maggiori Stati partner, dopo Germania, Italia, Bosnia e Erzegovina e Romania. Per quanto riguarda le importazioni, invece, se nel 2018 la Russia occupava il secondo posto (dopo la Germania), nel 2019 è scesa alla quarta posizione.

Ignorando gli ammonimenti europei, il 25 ottobre 2019 la Premier Brnabic firmò l'Accordo di libero scambio con l'Unione Economica Eurasiatica (UEE), affermando che il patto non sarebbe stato contrario bensì complementare alla politica europea del paese, poiché era l'UE stessa a richiedere una Serbia forte, un aspetto che l'accordo con l'UEE avrebbe garantito.

Altro step importante nel rafforzamento dei rapporti tra Mosca e Belgrado fu il lancio del nuovo progetto "Turkstream" (sostituto del precedente "South Stream") consistente nella costruzione di un gasdotto tra la Russia e l'Europa meridionale attraverso Mar Nero, Turchia, Bulgaria, Ungheria e Serbia. La cerimonia ufficiale di inaugurazione, che vide la partecipazione dei leader dei

²⁸² European Commission, *Key findings of the 2020 Report on Serbia*, 6 ottobre 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COUNTRY_20_1792, consultato il 18 ottobre 2020).

²⁸³ C. Hartwell, K. Sidlo, *op. cit.*, pp. 19-20.

²⁸⁴ Ivi, p. 22.

paesi interessati, si tenne l'8 gennaio 2020 ad Istanbul e costituì un grande successo per Vucic, dopo la delusione dovuta all'improvvisa interruzione della costruzione del South Stream nel 2014.

In ambito militare, dopo aver ottenuto lo status di membro osservatore nel CSTO, sempre nel 2013 la Serbia firmò una dichiarazione sul partenariato strategico e un accordo di cooperazione militare con la Russia mentre, nel novembre 2014, si tennero delle importanti esercitazioni congiunte (SREM-2014) tra le forze armate serbe e russe.²⁸⁵ Nel 2015 la collaborazione nell'ambito della difesa accelerò e vennero avviate le esercitazioni militari note con il nome di "Slavic Brotherhood"²⁸⁶, che coinvolsero anche la Bielorussia e che si sono tenute periodicamente negli ultimi cinque anni.²⁸⁷

Al livello pratico, tuttavia, la cooperazione della Serbia con la NATO e con i singoli stati aderenti all'Alleanza si è attestata su cifre molto più alte della collaborazione militare con la Russia; si consideri ad esempio, che nel 2019, 13 sono state le esercitazioni congiunte con l'Alleanza Atlantica e 4 quelle con la Russia.²⁸⁸ Inoltre, a partire dal 2013, la Serbia ha potenziato la collaborazione con l'organizzazione occidentale mediante attività educative nell'ambito del Defence Education Enhancement Programme (DEEP), un piano volto a riformare e provvedere supporto pratico su misura ai singoli paesi, nello sviluppo e nel miglioramento delle loro istituzioni per l'educazione alla professione militare.²⁸⁹

²⁸⁵ Ministry of Defense of the Republic of Serbia, *Exercise of members of the Armed Forces of Serbia and the Russian Federation successfully performed*, 14 novembre 2014 (<http://www.mod.gov.rs/eng/7472/uspesno-izvedena-vezba-pripadnika-vojske-srbije-i-oruzanih-snaga-ruske-federacije-7472>, consultato il 18 ottobre 2020).

²⁸⁶ Ministry of Defense of the Republic of Serbia, *Members of the Special Brigade in Exercise Slavic Brotherhood 2015*, 3 settembre 2015 (<http://www.mod.gov.rs/eng/8675/pripadnici-specijalne-brigade-na-vezbi-8675>, consultato il 18 ottobre 2020).

²⁸⁷ Negli ultimi sei anni importanti sono stati anche gli acquisti serbi di armi e veicoli militari dalla Russia e dalla Bielorussia.

²⁸⁸ K. Djokic, *op.cit.* p. 83.

²⁸⁹ NATO, *NATO and Serbia boost cooperation on defence education*, 11 marzo 2020 (https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174339.htm?selectedLocale=en, consultato il 18 ottobre 2020).

Nel dicembre 2014 la Serbia adottò l'Individual Partnership Action Plan e nel marzo 2016 ottenne un nuovo NATO Trust Fund²⁹⁰; parallelamente i rapporti tra l'Alleanza e il paese balcanico si sono rafforzati anche in Kosovo dove dal 1999 le forze armate serbe collaborano con la Kosovo Force.²⁹¹

Negli ultimi sei anni, sostanziale è stato anche il potenziamento delle relazioni con i due partner più distanti: gli Stati Uniti e la Cina.

In relazione ai rapporti politici con Washington, contrariamente alle aspettative²⁹², il passaggio dal governo democratico a quello repubblicano nel 2016 non modificò in positivo il grado di popolarità degli Stati Uniti tra l'opinione pubblica serba. Al contrario, secondo i sondaggi, l'indice di gradimento serbo nei confronti di Trump nel gennaio 2018 era il più basso in Europa (16%) mentre al primo posto si piazzavano Kosovo (75%) e Albania (72%).²⁹³

Le relazioni economiche tra Stati Uniti e Serbia nel periodo in analisi si sono mantenute modeste²⁹⁴ ma di grande rilievo è stata la recente iniziativa del governo Trump di aprire una nuova sede dell'U.S. International Development Finance Corporation (o DFC, l'agenzia governativa americana per il finanziamento dello sviluppo all'estero) nella capitale serba.²⁹⁵ Il sostegno statunitense verso l'implementazione di progetti a supporto dello sviluppo economico della regione mira non solo ad un maggior coinvolgimento degli Stati Uniti nell'area ma soprattutto ad un rafforzamento delle relazioni economiche e

²⁹⁰ Ministry of Defense of the Republic of Serbia, Partnership for Peace (<http://www.mod.gov.rs/eng/4358/partnerstvo-za-mir-4358>, consultato il 19 ottobre 2020).

²⁹¹ European Western Balkans, *What is the state of cooperation between Serbia and KFOR?*, 22 dicembre 2017 (<https://europeanwesternbalkans.com/2017/12/22/kfor-guarantor-peacestability/#:~:text=The%20cooperation%20between%20KFOR%20and, and%20the%20Serbian%20Armed%20Forces>, consultato il 19 ottobre 2020).

²⁹² Cfr. C. Hartwell, K. Sidlo, *op. cit.*, pp. 6-7.

²⁹³ BalkanInsight, *Kosovo Leads World in Cheering for Trump, Poll Shows*, 18 gennaio 2018 (<https://balkaninsight.com/2018/01/18/kosovo-shows-highest-support-for-us-leadership-in-europe-poll-01-18-2018/>, consultato il 19 ottobre 2020).

²⁹⁴ Cfr. US Trade Numbers, Serbia (<https://www.ustradenumbers.com/country/serbia/>, consultato il 19 ottobre 2020).

²⁹⁵ Si tratta di una decisione presa ai margini dell'accordo sulla normalizzazione delle relazioni economiche tra Serbia e Kosovo, firmato a Washington il 4 settembre 2020, e ribadita in una dichiarazione congiunta sottoscritta il 22 settembre a Belgrado da Adam Boehler (CEO del DFC) e Ana Brnabic.

dei collegamenti tra i paesi dei Balcani occidentali, con importanti risvolti in termini politici.²⁹⁶

Per quanto concerne la Cina, nel giugno 2016 i Presidenti dei due paesi firmarono la "China-Serbia Comprehensive Strategic Partnership", un accordo che costituì la base per la conclusione di una serie di trattati internazionali relativi a progetti congiunti in diversi ambiti.²⁹⁷ Nella stessa occasione, così come con Putin due anni prima²⁹⁸, Nikolic decorò Xi Jinping con il primo grado dell'Ordine della Repubblica di Serbia.²⁹⁹

In termini economici, si è assistito ad un ulteriore incremento dell'interscambio di prodotti tra i due paesi (sia nel 2018 che nel 2019 la Cina ha occupato la terza posizione nella lista dei maggiori paesi dai quali la Serbia ha importato beni di consumo) ma l'area in cui si sono registrati gli sviluppi più interessanti è quella della difesa.

Dal 2014 al 2020, la Cina ha conosciuto un considerevole coinvolgimento in particolare in tre segmenti dell'apparato di sicurezza nazionale della Serbia: il sistema di sorveglianza, la cooperazione tra le forze di polizia, la rifornimento di equipaggiamento militare.³⁰⁰

²⁹⁶ I principali punti dell'accordo sono: il potenziamento delle infrastrutture, il sostegno alle piccole e medie imprese, l'idea di una zona cosiddetta "mini-Schengen" e lo sviluppo dell'agricoltura e dell'industria. V. N1, *Serbia's PM: New era in relationship with US; economic team for working with DFC*, 23 settembre 2020 (<http://rs.n1info.com/English/NEWS/a652799/Serbia-s-PM-New-era-in-relationship-with-US-economic-team-for-working-with-DFC.html>, consultato il 19 ottobre 2020).

²⁹⁷ D. Dimitrijevic, *Serbia-China Comprehensive Strategic Partnership – the Foreign Policy Paradigm of the "New Silk Road"*, Institute of International Politics and Economics, dicembre 2019 (https://www.researchgate.net/publication/338159838_Serbia-China_Comprehensive_Strategic_Partnership_the_Foreign_Policy_Paradigm_of_the_New_Silk_Road_Serbsko-kitajskoe_vsestoronnee_strategiceskoe_partnerstvo_kak_vnesnepoliticskaa_paradigma_Novogo_Se, consultato il 19 ottobre 2020).

²⁹⁸ Cfr. President of Russia, *Vladimir Putin awarded the Order of the Republic of Serbia I Degree*, 16 ottobre 2014 (<http://en.kremlin.ru/events/president/news/46810>, consultato il 19 ottobre 2020).

²⁹⁹ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Xi Jinping Holds Talks with President Tomislav Nikolić of Serbia and Two Heads of State Jointly Announce Establishment of China-Serbia Comprehensive Strategic Partnership*, 18 giugno 2016 (https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdswyblwzwbkstjxgswbcxshzzyqyyslshdschy/t1373837.shtml, consultato il 19 ottobre 2020).

³⁰⁰ V. Vuksanovic, *Securing the Sino-Serbian Partnership*, Echo wall, 14 ottobre 2019 (<https://www.echo-wall.eu/plus-one/securing-sino-serbian-partnership>, consultato il 20 ottobre 2020).

Per quanto riguarda il primo aspetto, nel settembre 2018 il Ministro delle finanze serbo Sinisa Mali firmò un patto con il governo cinese con cui commissionava a Huawei la fornitura di sistemi di sorveglianza.³⁰¹ Da allora, centinaia di telecamere per il riconoscimento facciale marchiate Huawei sono state installate a Belgrado (e altre migliaia sono in arrivo), una misura pubblicizzata come utile alla sicurezza della cittadinanza ma che ha destato molti dubbi in termini di compatibilità con il diritto alla privacy, in un contesto privo di una normativa che specifichi esattamente quali dati biometrici le forze dell'ordine possano utilizzare.³⁰²

Un secondo nuovo elemento nella partnership per la sicurezza nazionale tra Belgrado e Pechino è l'avvio di pattugliamenti congiunti, dal 2019, nelle città serbe con un gran numero di turisti cinesi. Le città oggetto di questa pratica sono state Belgrado, Novi Sad e Smederevo ma, come segnalato da diversi articoli, queste ultime due città, più che essere mete turistiche cinesi, costituiscono i centri degli investimenti chiave di Pechino, un aspetto che mostra il desiderio cinese di monitorare da vicino i propri progetti nel paese.³⁰³

Infine, nel periodo 2014-2018, la Serbia ha ricevuto da Pechino circa 5.2 milioni di euro in forniture.³⁰⁴ Tra gli ultimi acquisti, si registra invece un sistema di missili terra-aria e droni militari cinesi senza i quali, ha dichiarato Vucic, la Serbia non avrebbe alcuna possibilità di competere con "paesi più seri".³⁰⁵

Per concludere, dall'evoluzione dei rapporti della Serbia di Vucic nel periodo 2014-2020 con le quattro maggiori potenze mondiali, si osserva una sostanziale continuità della politica estera di Belgrado rispetto al periodo 2000-

³⁰¹ Ibidem.

³⁰² N. Dordevic, *Privacy advocates sound alarm as thousands of Chinese facial recognition cameras head for Belgrade*, 4 agosto 2020, Emergin Europe (<https://emerging-europe.com/news/privacy-advocates-sound-the-alarm-as-thousands-of-chinese-facial-recognition-cameras-head-for-belgrade/>, consultato il 19 ottobre 2020).

³⁰³ V. Vuksanovic, *op.cit.*

³⁰⁴ B92, *Which country is, actually, the biggest donor in providing equipment to Serbian Army*, 31 luglio 2019 (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2019&mm=07&dd=31&nav_id=107086, consultato il 19 ottobre 2020).

³⁰⁵ Ministry of Defense of the Republic of Serbia, *President of the Republic and Supreme Commander of the Serbian Armed Forces Attended Presentation of New Unmanned Aerial Vehicles of the Serbian Armed Forces CH-92A*, 4 luglio 2020 (<http://www.mod.gov.rs/eng/16196/predsednik-republike-i-vrhovni-komandant-vojske-srbije-prisustvovao-prikazu-novih-bespilotnih-letelica-vojske-srbije-ch-92a-16196>, consultato il 19 ottobre 2020).

2012, dominato dai governi Djindjic, Kostunica, Cvetkovic e, in gran parte, dalla Presidenza Tadic. L'aspettativa di Bruxelles che Aleksandar Vucic potesse finalmente operare una tangibile svolta verso ovest, alimentata dalle continue dichiarazioni europeiste del leader e dai concreti passi avanti in quella direzione, venne a poco a poco delusa nel corso della vorticosa ascesa dell'SNS.

Il ritorno alla strategia del bilanciamento è anche stato il frutto delle circostanze internazionali che, sotto la Presidenza di Vucic, hanno visto il peggioramento della crisi dell'ordine liberale internazionale a guida occidentale e l'ascesa del multipolarismo, mentre con la Brexit il sogno europeo ha subito un importante colpo.

Vucic ha colto prontamente gli svantaggi di una politica estera esclusivamente orientata verso occidente e ha optato per un ritorno al passato pur scegliendo, ancora una volta, di differenziarsi dal suo predecessore del Partito democratico. Il leader dell'SNS infatti non ha solo implementato la politica pendolare di Tadic ma l'ha estremizzata, potenziando fortemente sia i rapporti con Bruxelles che con Mosca. In aggiunta, un'importante spinta verso l'apertura della Serbia sia ad est che ad ovest è stata determinata dalle riforme economiche promosse dal 2014. La liberalizzazione dell'economia del paese, infatti, ha notevolmente facilitato l'innescarsi di fitte dinamiche relazionali tanto con gli Stati membri dell'Unione europea quanto con la Russia anche nel settore privato mentre la politica di neutralità militare ha concesso alla Serbia di portare avanti importanti collaborazioni nell'ambito della difesa con tutti i suoi partner e senza alcun vincolo effettivo.

Al fine di comprendere meglio la realizzazione dell'oscillante politica estera serba dal 2014 in poi, è utile riportare alcuni esempi concreti delle prese di posizione di Belgrado in occasione di alcune importanti crisi internazionali regionali e globali.

3.4.3. Alcuni casi concreti

Le crisi rappresentano dei momenti inevitabili della politica internazionale: se da un lato, per ovvie ragioni, portano con sé degli effetti negativi, il cui grado

dipende dall'eventuale presenza del fattore "violenza", dall'altro lato permettono uno scontro di posizioni che consente il cambiamento e, nel migliore dei casi, un miglioramento. Per di più, le crisi internazionali costituiscono delle occasioni per gli Stati direttamente coinvolti di testare le proprie alleanze (la questione del Kosovo ne è un esempio nel caso serbo) e per gli Stati non coinvolti di lanciare dei messaggi alla comunità internazionale ed ai propri interlocutori, chiarendo le proprie opinioni attraverso l'allineamento con le posizioni di determinati paesi e il discostamento da altri. Alla luce di questa seconda funzione, questo paragrafo si propone di esplorare l'andamento della politica estera serba attraverso le scelte di schieramento del Paese balcanico in occasione di alcune tra le più problematiche questioni internazionali del periodo 2014-2020: la crisi della Crimea, la crisi presidenziale venezuelana e quella in Bielorussia.

Nella lista delle maggiori vicende fonte di destabilizzazione degli equilibri politici europei degli ultimi anni si inserisce la dichiarazione unilaterale di indipendenza della Crimea dall'Ucraina e la conseguente annessione del territorio alla Federazione Russa, due misure sulle quali, in occasione del Referendum del 16 marzo 2014, il 97% degli abitanti della penisola si pronunciò a favore. A fronte di questi avvenimenti, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, convocato su richiesta dell'Ucraina, si riunì alla vigilia del voto per discutere una bozza di Risoluzione in cui si dichiarava l'invalidità della consultazione popolare finalizzata all'alterazione dello status della Crimea.

La Risoluzione raccolse 13 voti a favore e l'astensione della Cina ma venne bloccata dal veto del Cremlino, visto il desiderio di Mosca di essere ricongiunta con quel territorio che prima del 1954 apparteneva alla Repubblica Socialista Sovietica Russa e che ancora oggi presenta una forte maggioranza etnico-linguistica russa. Nei giorni successivi al Referendum il parlamento russo adottò rapidamente una modifica della Costituzione ed un trattato internazionale che ufficializzarono il passaggio della Crimea alla Federazione, una mossa che destò molte critiche e condanne da parte del mondo occidentale. Giudicando l'indipendenza dall'Ucraina, l'annessione alla Russia e il dispiegamento di forze dell'esercito russo in Crimea (presenti ancora oggi) come azioni illegittime alla

luce del diritto internazionale, sia gli Stati Uniti che l'Unione europea si schierarono contro Mosca, rifiutandosi di riconoscere la sovranità del Cremlino sulla penisola e imponendo importanti sanzioni contro la grande potenza eurasiatica e contro la Crimea.³⁰⁶ In particolare, l'Unione europea rivolse sanzioni sia nei confronti di individui (divieto di entrata in UE e congelamento dei beni per gli ufficiali russi e ucraini direttamente responsabili delle minacce all'integrità territoriale dell'Ucraina) che verso l'economia (nei settori della finanza, dell'energia, della difesa e dei beni a duplice uso) e l'apparato diplomatico dello Stato russo (sospensione dei summit tra Bruxelles e Mosca, blocco della partecipazione russa ai meeting del G8).³⁰⁷

Come il resto degli Stati dei Balcani occidentali, anche la Serbia si allineò alle disposizioni europee in tema di non riconoscimento della Crimea come parte della Russia. Tuttavia, questa decisione fu dettata, più che dall'esigenza di armonizzare il proprio orientamento internazionale con quello dell'Unione europea, dal parallelismo tra la questione della Crimea con la situazione in Kosovo. Trattasi infatti in entrambi i casi di due Stati sovrani, l'Ucraina e la Serbia, entro i quali una porzione di territorio a maggioranza etnica diversa da quella predominante nella nazione ha proclamato unilateralmente l'indipendenza dall'autorità centrale ed espresso il desiderio (nel caso della Crimea esaudito) di essere sottoposta alla giurisdizione di un altro Stato (rispettivamente la Russia e l'Albania).

Negli anni, Vucic ha più volte spiegato molto chiaramente che l'eventuale riconoscimento della Crimea come russa avrebbe significato dare sostegno all'indipendenza del Kosovo. Ciononostante, la posizione serba in tema di sanzioni economiche e diplomatiche non si è rivelata altrettanto coerente. Per un paese che aveva appena intrapreso le trattative per entrare in UE³⁰⁸, il rifiuto di Belgrado di unirsi alle sanzioni europee contro Mosca apparse agli occhi di

³⁰⁶ A. De Guttry, *Crisi Ucraina: quel Referendum è illegittimo*, ISPI Commentary, 7 aprile 2014 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/crimea-quel-referendum-e-illegittimo-10164>, consultato il 20 ottobre 2020).

³⁰⁷ Consiglio Europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Infographic - EU sanctions against Russia over Ukraine* (<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine/>, consultato il 20 ottobre 2020).

³⁰⁸ La Prima conferenza intergovernativa si tenne il 21 gennaio 2014.

Bruxelles paradossale. In un'intervista per Euronews del 16 maggio 2018, alla domanda sul motivo per cui la Serbia non avesse adottato restrizioni verso la potenza eurasiatica, in relazione alla questione Ucraina, senza troppi giri di parole Vucic rispose: "Can you imagine us imposing sanctions against Russia? Russia is the only country, together with China, that is supporting us in the United Nations Security Council when we speak about the territorial integrity of Serbia. What do you expect from us? To cut our both legs?".³⁰⁹

È inoltre evidente che, al di là del supporto sul Kosovo, la Russia rappresentava un partner ineliminabile della Serbia nell'area dell'approvvigionamento energetico, in quanto maggior fornitore di gas e petrolio del paese. Così, tanto la motivazione politica quanto quella economica condussero la Serbia a sostenere Mosca in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite quando, il 19 dicembre 2017, si votò la risoluzione di condanna per gli abusi dei diritti umani da parte della potenza occupante russa in Crimea. La risoluzione venne comunque approvata con 70 voti a favore, 26 contrari e 76 astenuti; la Serbia, che come la Bosnia avrebbe potuto optare per l'astensione, scelse invece di opporsi fermamente alla misura, mostrando ancora una volta la sua solidarietà verso la politica di Putin.³¹⁰

Una reazione analoga si verificò il 9 dicembre 2019 quando Belgrado votò ancora una volta contro una risoluzione di condanna della Russia per l'occupazione della Crimea e della città di Sebastopoli, in cui si richiedeva la ritirata delle forze militari russe e la riaffermazione della sovranità ucraina sulla penisola.³¹¹

Durante il 2019, secondo l'International and Security Affairs Centre (ISAC), la Serbia rifiutò di allinearsi con ben undici dichiarazioni dell'Unione europea

³⁰⁹ Euronews - Global Conversations, *Serbian President Vucic on EU bid and making "huge efforts" to normalise Kosovo relations*, 16 maggio 2018 (<https://www.euronews.com/2018/05/15/serbian-president-vucic-on-eu-bid-and-making-huge-efforts-to-end-kosovo-conflict>, consultato il 20 ottobre 2020).

³¹⁰ BalkanInsight, *Serbia Stands by Russia at UN on Crimea Resolution*, 20 dicembre 2017 (<https://balkaninsight.com/2017/12/20/serbia-back-russia-on-crimea-at-un-12-20-2017/>, consultato il 20 ottobre 2020).

³¹¹ BalkanInsight, *Serbia Backs Russia Over UN Resolution on Crimea*, 10 dicembre 2019 (<https://balkaninsight.com/2019/12/10/serbia-backs-russia-over-un-resolution-on-crimea/>, consultato il 20 ottobre 2020).

concernenti la crisi di Crimea.³¹² In aggiunta, il 5 dicembre 2019, durante la visita ufficiale di una delegazione della penisola ucraina a Belgrado, nell'Assemblea Nazionale serba venne installata una bandiera della Crimea, sebbene la Serbia non avesse riconosciuto la nascita dello Stato, un gesto che, oltre a risultare particolarmente contraddittorio, suscitò le critiche dell'Ambasciata ucraina a Belgrado e di Bruxelles.³¹³

Dall'altro lato però Mosca, durante l'intero svolgersi della crisi, ha sempre cercato il sostegno attivo della Serbia (unica amica in Europa) mentre il paese balcanico si è limitato ad offrire un "atteggiamento passivo con uno sporadico e tiepido sostegno della posizione russa".³¹⁴

In alcune occasioni questo sostegno è stato (forse intenzionalmente) confuso e poco chiaro. È il caso del voto serbo sulla risoluzione 1990 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, adottata nell'aprile 2014, volta a sospendere fino alla fine dell'anno il diritto di voto, di rappresentanza e di partecipazione della delegazione della Federazione Russa.³¹⁵ L'assenza di una chiara indicazione da parte di Belgrado su come i rappresentanti serbi avrebbero dovuto votare sfociò in varie prese di posizione, basate sugli orientamenti personali o del partito di appartenenza (3 pro, 3 contro, 1 astenuto).³¹⁶

Per ironia della sorte, il referendum sull'indipendenza e l'annessione alla Russia della Crimea si svolse il 16 marzo 2014, lo stesso giorno in cui il Partito

³¹² I. Novakovic, N. Albahari, J. Bogosavljevic, *An analysis of Serbia's alignment with the European Union's foreign policy declarations and measures in 2019*, International and Security Affairs Centre, gennaio 2020, p. 2 (<https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2020/02/ISAC-CFSP-Analysis-2019-1.pdf>, consultato il 20 ottobre 2020).

³¹³ N1, *Paul Stronski: Serbia's Government must clarify its position on Crimea*, 7 dicembre 2019 (<http://rs.n1info.com/English/NEWS/a550460/Paul-Stronski-Serbia-s-Government-must-clarify-its-position-on-Crimea.html>, consultato il 20 ottobre 2020).

³¹⁴ D. Janjic, *La Serbia nella morsa della crisi ucraina*, 17 aprile 2014 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/La-Serbia-nella-morsa-della-crisi-ucraina-150779>, consultato il 21 ottobre 2020).

³¹⁵ Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, *Risoluzione 1990(2014) - Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation*, 10 aprile 2014 (<https://pace.coe.int/pdf/4a6e12942f2696831c6d9a80a045eabd61c238833326667a8259ffe25682ae848428feba12/resolution%201990.pdf>, consultato il 21 ottobre 2020).

³¹⁶ Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, *Voti sulla Risoluzione 1990(2014)* (<https://pace.coe.int/en/votes/35016>, consultato il 21 ottobre 2020).

progressista di Vucic ottenne una maggioranza schiacciante alle elezioni parlamentari nazionali. Sembrerebbe quasi che il destino abbia subito voluto mettere alla prova la sincerità dell'europismo di Vucic e la sua capacità di operare un'effettiva trasformazione del paese verso Bruxelles. Inutile dire che i risultati di questo test furono molto negativi per il leader, che dimostrò molto chiaramente di non essere in grado di rinunciare alla tradizionale politica equilibrata di Belgrado e scelse una via di mezzo tra i due poli di attrazione principali, una mossa che prevedibilmente contentò tutti gli altri giocatori in gara.

Un altro teatro in cui la Serbia di Vucic ebbe modo di manifestare la propria posizione riguarda la più distante crisi presidenziale in Venezuela. La crisi economica, politica e istituzionale che colpì il Venezuela nel 2014, traducendosi in imponenti proteste popolari contro il Presidente Nicolas Maduro condusse, il 23 gennaio 2019, all'autoproclamazione di Juan Guaidò come Presidente ad interim del paese. Lo scontro politico interno si rispecchiò nella formazione di due schieramenti opposti a livello internazionale che ancora oggi si scontrano sulla questione. A sostegno di Guaidó e per nuove elezioni si schierarono gli Stati Uniti, il Canada, il Gruppo di Lima (formato da alcuni paesi dell'America Latina, incluso il Brasile) e l'Unione Europea mentre la Russia e la Cina furono i principali paesi che appoggiarono Maduro e criticarono le ingerenze esterne.³¹⁷

Già a partire dal novembre 2017 l'Unione europea adottò delle misure restrittive nei confronti del Venezuela: un embargo su armi ed equipaggiamento per la repressione interna e un quadro giuridico per il divieto di viaggio ed il congelamento dei beni degli individui direttamente coinvolti. Negli ultimi due anni l'UE ha continuamente rinnovato le sanzioni contro il paese

³¹⁷ A. Mori, *Venezuela: geopolitica di una crisi*, ISPI, 30 aprile 2019 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/veneuela-geopolitica-di-una-crisi-22774>, consultato il 21 ottobre 2020).

sudamericano³¹⁸ e il 29 giugno scorso il regime di Maduro ha costretto l'Ambasciatore europeo a lasciare il paese.

Pesanti furono anche le sanzioni imposte da Washington su persone, imprese e industrie del petrolio associate a Maduro, al fine di indebolire ulteriormente la già critica economia di Caracas e fare pressione affinché venissero ripristinati gli standard democratici ed il rispetto dei diritti umani.³¹⁹ L'Albania e il Kosovo (i due maggiori alleati degli Stati Uniti nei Balcani) si allinearono subito con le potenze occidentali, contrariamente alla Serbia il cui Presidente Vucic, all'indomani dell'autoproclamazione di Guaidò, alla domanda dell'agenzia Sputnik sul riconoscimento del nuovo Presidente ad Interim da parte di Belgrado, rispose con un secco "no".³²⁰

In risposta, Nader de El-Andari, funzionaria dell'Ambasciata del Venezuela a Belgrado, a pochi giorni dalla dichiarazione di Vucic sottolineò che Caracas non avrebbe mai riconosciuto l'indipendenza del Kosovo, affermando: "Kosovo is a historical part of Serbia, as Crimea is a historical part of Russia".³²¹

La stessa posizione venne confermata dal Ministro degli esteri serbo Dacic che, durante una visita ufficiale del suo omologo venezuelano nella capitale serba, mise in evidenza il reciproco sostegno dei due Stati nell'arena internazionale e l'impegno della Serbia nel perseguimento di una politica estera basata: sul rispetto del diritto internazionale, sulla non ingerenza negli affari interni degli Stati sovrani e sulla risoluzione pacifica delle controversie.³²²

³¹⁸ Cfr. IAI, *L'UE rinnova le sanzioni sul Venezuela*, 25 novembre 2019 (<https://www.affarinternazionali.it/blogpost/ue-rinnova-sanzioni-venezuela/>, consultato il 21 ottobre 2020).

³¹⁹ Congressional Research Service, *Venezuela: Overview of US Sanctions*, 20 agosto 2020 (<https://fas.org/sqp/crs/row/IF10715.pdf>, consultato il 21 ottobre 2020).

³²⁰ Agenzia Nova, *Serbia-Venezuela: Vucic, paese non riconoscerà Guaidò come presidente venezuelano*, 25 gennaio 2019 (<https://www.agenzianova.com/a/0/2279943/2019-01-25/serbia-venezuela-vucic-paese-non-riconoscerà-guaidò-come-presidente-venezuelano/linked>, consultato il 21 ottobre 2020).

³²¹ B92, "Kosovo historically part of Serbia, as Crimea is of Russia", 4 febbraio 2019 (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2019&mm=02&dd=04&nav_id=106127, consultato il 21 ottobre 2020).

³²² B92, *Serbia supports peaceful resolution of Venezuela crisis*, 18 marzo 2019 (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2019&mm=03&dd=18&nav_id=106426, consultato il 21 ottobre 2020).

Nel giugno 2019, in occasione della designazione del nuovo Ambasciatore del Venezuela a Belgrado, Vucic ribadì che, a dispetto delle pressioni europee gravanti sulla Serbia, nulla e nessuno avrebbe messo a tacere la voce sovrana del paese nell'esprimere il suo supporto e la sua solidarietà al Presidente Nicolas Maduro, condannando quei paesi che supportavano l'autoproclamazione di un parlamentare dell'opposizione come Presidente ad Interim del Venezuela.³²³

Nel già citato rapporto ISAC di gennaio 2020, gli autori osservano che dall'inizio della crisi in Venezuela fino al marzo 2019 lo Stato balcanico non si allineò con nessuna delle dichiarazioni europee inerenti alla situazione nel paese americano. Tuttavia, nella prima parte del 2019 il governo serbo avrebbe compiuto alcuni progressi in direzione della posizione di Bruxelles, condividendo il contenuto di cinque dichiarazioni³²⁴, tutte di natura "politica", che non imponevano né rinnovavano misure restrittive contro persone fisiche o giuridiche del Venezuela. Lo stesso report evidenzia, in seguito, una brusca interruzione di tale allineamento a partire dal luglio 2019. È opinione degli autori che l'iniziale avvicinamento delle posizioni serbe a Bruxelles sia derivato dalla diffusa percezione che durante la prima metà del 2019 il supporto russo alla causa venezuelana stesse diminuendo. Tuttavia, quando la Cina è intervenuta per fornire nuovo supporto internazionale al regime di Maduro il governo serbo ha riorientato nuovamente la sua posizione sulla questione verso est. Questa mossa sottolinea ancora una volta quanto per l'esecutivo serbo sia importante, innanzitutto, mantenere buoni rapporti con chi conta nel mondo e, in particolar modo, nel Consiglio di Sicurezza ONU.³²⁵

Un terzo scenario, analogo a quello venezuelano, che ha determinato una frattura della comunità internazionale riguarda l'ennesima rielezione di Lukashenko alle ultime presidenziali in Bielorussia.

³²³Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder popular para relaciones Exteriores, *President of Serbia receives credentials from the new Venezuelan ambassador*, 4 giugno 2019 (<http://mppre.gob.ve/en/2019/06/04/president-serbia-credentials-venezuelan-ambassador/>, consultato il 21 ottobre 2020).

³²⁴ Le dichiarazioni europee cui il governo Brnabic si è allineato sono state rese: il 3 marzo, il 7 marzo, il 4 aprile, il 30 aprile e il 18 giugno.

³²⁵ I. Novakovic, N. Albahari, J. Bogosavljevic, *op.cit.* pp. 3-4.

In carica dal 1994 e da molti considerato "l'ultimo dittatore europeo", Alexander Lukashenko, durante il suo regime, oltre a mantenere forti legami con la Russia di Putin ha concentrato gran parte dell'economia nelle mani dello Stato ed ha fatto del ricorso alla censura e alla polizia due strumenti cardine del proprio governo.

Per la prima volta dagli anni 90, nei mesi precedenti al voto del 9 agosto 2020, l'opposizione era riuscita a trovare grande spinta ed entusiasmo raccogliendosi intorno alla candidata Svetlana Tikhanovskaya, moglie di uno dei politici estromessi dalle elezioni e arrestato. Nonostante i forti consensi nei confronti della donna, le elezioni del 9 agosto, che non sono state monitorate dall'OSCE, secondo i risultati ufficiali hanno riconfermato Lukashenko con uno schiacciante 80%.³²⁶ Le duramente represses proteste popolari, che a distanza di mesi dal voto, continuano ad attraversare il paese invocando le dimissioni del Presidente e nuove elezioni trasparenti, hanno conosciuto grande risonanza mediale anche al di fuori della nazione. La condanna unanime dell'Unione europea non si è fatta attendere, insieme alle sanzioni dirette a coloro ritenuti responsabili della violenza perpetrata ai danni dei pacifici protestanti.

Dal canto suo Putin ha invece annunciato di aver costituito, su richiesta del Presidente bielorusso delle unità di riserva delle forze di sicurezza pronte ad intervenire in caso di necessità; tuttavia, è noto che diverse e profonde sono le crepe nella relazione tra i due paesi, dovute soprattutto ai molti "tradimenti" di Lukashenko³²⁷.

In questo quadro, l'esecutivo di Vucic ha probabilmente intravisto un più ampio margine di manovra dettato proprio dal progressivo deterioramento delle relazioni tra Mosca e Minsk. Così, in una mossa che ha lasciato sorpresi gli osservatori internazionali, Belgrado si è unito all'Unione europea nel rifiuto dei risultati delle elezioni in Bielorussia sebbene la Premier Ana Brnabic abbia

³²⁶ Il Post, *Le proteste dopo il voto in Bielorussia*, 10 agosto 2020 (<https://www.ilpost.it/2020/08/10/bielorussia-risultati-elezioni-proteste/>, consultato il 21 ottobre 2020).

³²⁷ Cfr. E. Tafuro Ambrosetti, *Bielorussia, le tre incognite per il regime di Lukashenko*, ISPI, 28 agosto 2020 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/bielorussia-le-tre-incognite-il-regime-di-lukashenko-27207>, consultato il 21 ottobre 2020).

comunque invitato la cittadinanza a non dimenticare l'amicizia che Lukashenko³²⁸ ha dimostrato al popolo serbo durante i periodi più difficili.³²⁹ Ad avvalorare la mossa del governo serbo come un significativo passo verso l'UE, vi è il fatto che negli ultimi anni l'amicizia tra i due paesi è stata ulteriormente cementata dal rafforzamento della cooperazione militare nell'ambito delle esercitazioni congiunte della *Slavic Brotherhood*.

A tal riguardo, occorre menzionare l'annuncio del settembre scorso del Ministro della difesa serbo Aleksandar Vulin sull'interruzione delle attività militari con tutti i partner della Serbia per sei mesi, una dichiarazione giunta a pochi giorni dall'inizio di una programmata esercitazione congiunta della *Slavic Brotherhood*. Secondo la giustificazione ufficiale rilasciata dal Ministro, Belgrado sarebbe stato sottoposto ad una "terribile" pressione da parte dell'Unione europea, la quale avrebbe obbligato la Serbia a scegliere tra la cooperazione militare con la Bielorussia e il cammino europeo. Marija Ignjatijevic, del Centro di Belgrado per la politica di sicurezza, ha sostenuto che la brusca decisione serba di interrompere la collaborazione militare con Minsk dovrebbe essere vista principalmente alla luce della sua politica estera. Secondo la studiosa si potrebbe presumere che tale mossa sia stata fatta per permettere alla Serbia di prendere le distanze dall'escalation della situazione politica in Bielorussia guadagnando punti agli occhi di Bruxelles.

L'analisi del comportamento serbo rispetto a ciascuna di queste crisi mostra, come già anticipato, un chiaro ritorno al pre-2012, con l'implementazione di una politica estera che, muovendo dall'esigenza di salvaguardare la volontà di un popolo culturalmente, tradizionalmente e spiritualmente legato alla Sorella Russia, si è rivelata incapace di allinearsi all'Unione europea. Allo stesso tempo, neanche Mosca ha sempre raccolto l'unanime consenso serbo dovendosi il più delle volte accontentare di un

³²⁸ La Bielorussia è tra i paesi a non aver riconosciuto la sovranità del Kosovo.

³²⁹ The Washington Post, *Serbia surprisingly joins EU in condemnation of Belarus vote*, 27 agosto 2020 (https://www.washingtonpost.com/national/serbia-surprisingly-joins-eu-in-condemnation-of-belarus-vote/2020/08/27/27fcf2e0-e865-11ea-bf44-0d31c85838a5_story.html, consultato il 21 ottobre 2020).

sostegno timido e spesso confuso, derivante dalle pressioni di allineamento europee sullo Stato balcanico.

Dall'osservazione della posizione serba nell'ambito di queste crisi, si nota innanzitutto che a distanza di 12 anni dalla proclamazione di indipendenza del Kosovo, l'esigenza di contrastare la secessione dell'ex provincia ancora prevale sulle altre priorità di politica estera del paese, una situazione che fa emergere la Russia come l'amico fedele sempre al fianco di Belgrado e l'Unione europea come la maestra troppo esigente. Ciò premesso, si osserva la tendenza serba a discostarsi dalla linea del Cremlino solo nei casi in cui una simile mossa non infastidisce eccessivamente Putin e magari permette alla Serbia di guadagnare punti a Bruxelles (vedi in Bielorussia). Mentre, laddove la questione tocchi da vicino gli interessi russi, Belgrado tende ad allinearsi alla posizione di Mosca (vedi il rifiuto di imporre le sanzioni economiche per la crisi in Crimea). Tuttavia, l'esigenza di salvaguardare il cuore degli interessi nazionali del paese, ovvero l'integrità territoriale, ha prevalso tanto sulle pressioni di allineamento europee quanto sull'amicizia russo-serba: Belgrado si è infatti ben guardata dall'avvalorare indirettamente le prospettive indipendentiste del Kosovo riconoscendo l'indipendenza della Crimea e la sua annessione alla Russia (una scelta tra l'altro percepita come una semi-vittoria dall'Unione europea).

Negli ultimi anni, il tentativo di Vucic di soddisfare le richieste europee pur tenendo sempre in considerazione i legami con Mosca è stato ulteriormente complicato dalle tendenze della Cina a sostituirsi alla Russia nel paese, in qualità di investitore ed amico, e quelle statunitensi a subentrare all'Unione europea nella risoluzione del dossier Kosovo.

Un esempio eclatante dell'importanza che la Cina sta assumendo in Serbia riguarda il recente ruolo svolto da Pechino durante la crisi sanitaria globale da Covid-19. Definita da Vucic come "l'unica in grado di aiutare la Serbia in un momento così avverso"³³⁰, nel marzo 2020 all'indomani della dichiarazione dello stato di emergenza da parte dell'esecutivo serbo, la Cina ha istantaneamente

³³⁰ Euractiv, *Serbia turns to China due to 'lack of EU solidarity' on coronavirus*, 18 marzo 2020 (<https://www.euractiv.com/section/china/news/serbia-turns-to-china-due-to-lack-of-eu-solidarity-on-coronavirus/>, consultato il 22 ottobre 2020).

inviato materiale sanitario e un'equipe di medici per far fronte alle conseguenze e prevenire la diffusione del virus nel paese balcanico. La cosiddetta diplomazia della mascherina³³¹ dell' "amico e fratello" orientale (come più volte definito da Vucic) ha ricevuto ottimi risultati in Serbia e il magnanimo gesto di Xi Jinping, destinato a rimanere ben impresso nella memoria collettiva serba, ha ampliato quel gap tra l'effettiva e la percepita presenza cinese nel paese, contribuendo a minare alla base il già carente europeismo dell'opinione pubblica serba.³³²

La crescente rilevanza statunitense nel paese è invece il frutto di un lavoro portato avanti dall'inviato speciale della Casa Bianca a Belgrado Richard Grenell, a partire dall'ottobre 2019 e culminato recentemente con la firma del cosiddetto "Accordo di Washington"³³³ sulla normalizzazione dei rapporti economici tra Serbia e Kosovo del 4 settembre scorso.

Secondo alcune indiscrezioni (pubblicamente smentite dalle autorità statunitensi), nei mesi trascorsi tra questi due avvenimenti, Washington avrebbe fatto pressioni su Belgrado e su Pristina affinché prendessero seriamente in considerazione l'ipotesi del *land swap*,³³⁴ ovvero lo scambio di territori tra i due paesi (una proposta fortemente criticata dall'UE, che rischierebbe di riaprire conflitti etnici e territoriali nella regione).³³⁵

Il fallimentare tentativo americano di giungere ad una soluzione rapida e definitiva sul fronte politico ha portato quindi Washington a limitare i suoi sforzi al miglioramento dei rapporti economici tra Belgrado e Pristina.

Con il recente "accordo" firmato a Washington dal Presidente statunitense, il Presidente serbo e il Primo ministro kosovaro, la Casa Bianca è riuscita spingere

³³¹ È stata così definita l'azione diplomatica cinese volta a distogliere l'attenzione dei paesi destinatari degli aiuti dagli iniziali passi falsi di Pechino nella gestione del contagio.

³³² Anche l'iniziativa del maggior tabloid filogovernativo serbo, l'Informer, di finanziare a Belgrado l'installazione di manifesti che riportano il viso sorridente di Xi Jinping accanto alle parole "Thank you, brother Xi" ha sicuramente contribuito ad alimentare tale gap. Al contempo, la premier Ana Brnabic ha annunciato la volontà del governo di costruire un monumento in onore dell'amicizia serbo-cinese, una volta superata la pandemia.

³³³ In realtà il noto "Washington Agreement" non è un vero e proprio accordo: i tre Presidenti non hanno firmato un'unica copia del documento ma tre copie diverse con contenuti in parte differenti l'una dall'altra.

³³⁴ S. Dragojlo, X. Bami, *Land Swap Idea Resurfaces to Haunt Serbia-Kosovo Talks*, 16 giugno 2020, Balkan Insight, 16 giugno 2020 (<https://balkaninsight.com/2020/06/16/land-swap-idea-resurfaces-to-haunt-serbia-kosovo-talks/>), consultato il 28 ottobre 2020).

³³⁵ Ibidem.

il Kosovo a rimuovere i dazi sull'import serbo, sbloccando così una situazione che, da due anni a questa parte, ha determinato lo stallo del dialogo tra i due Stati balcanici.

Grande scalpore hanno comunque fatto i (pur minimi) contenuti politici dei documenti firmati nello Studio Ovale che, per quanto concerne la Serbia, hanno riguardato l'impegno a: spostare l'Ambasciata serba in Israele da Tel Aviv a Gerusalemme (suscitando aspre critiche dall'Unione europea), diversificare le fonti di approvvigionamento energetico del paese (quindi non dipendere unicamente da Mosca) e vietare l'utilizzo di apparecchiature 5G qualora fornite da "venditori non fidati" (con un chiaro riferimento alla Cina). Con questi provvedimenti la Serbia si sarebbe data la zappa sui piedi: pur di ottenere l'eliminazione dei dazi da parte di Pristina e di attrarre gli investimenti statunitensi, Belgrado avrebbe parzialmente rinnegato l'impegno con i suoi tre maggiori partner politici e commerciali, o almeno così sembrerebbe.

Nonostante il clamore mediatico conseguente agli aiuti cinesi alla Serbia, durante il periodo più buio della crisi sanitaria, e la risonanza internazionale dell'Accordo di Washington, tanto voluto da Trump, in realtà le due iniziative non sembrano aver messo in ombra i due capisaldi della politica estera serba. La contingenza e l'occasionalità degli straordinari aiuti cinesi e dell'Accordo di Washington è stata infatti confermata dalle dichiarazioni di Vucic, giunte a distanza di qualche giorno dai due eventi.

Nel primo caso, ci si riferisce ai messaggi di ringraziamento del Presidente serbo rivolti all'Unione europea per aver versato circa 93 milioni di euro sul conto dello Stato per affrontare la crisi sanitaria, una misura che ha riportato la classe dirigente serba a prendere atto di una realtà che vede l'UE ancora, dopo 20 anni, il maggior finanziatore dello sviluppo strutturale del paese.³³⁶

Nel secondo caso, ci si riferisce alla vaga dichiarazione di Vucic, all'indomani dell'incontro alla Casa Bianca, con cui il Presidente ha fatto intendere che non è nei piani del paese portare a termine l'impegno sull'apertura di una sede

³³⁶ N1, *Fabrizi: Vucic's message about Belgrade's road to EU clear and important*, 24 aprile 2020 (<http://rs.n1info.com/English/NEWS/a592538/Vucic-thanks-EU-for-significant-aid.html>, consultato il 28 ottobre 2020).

diplomazia a Gerusalemme³³⁷, così come non lo è fare passi indietro in ambito energetico con Mosca e nell'area tecnologica con Pechino.

Ciò non significa che il popolo e l'esecutivo serbo abbiano già dimenticato le iniziative di Xi Jinping e di Donald Trump ma i punti di riferimento della Serbia continuano ad essere Putin ad est e l'Unione europea ad ovest.

3.5. Il futuro della politica estera serba: stesse sfide diverso scenario

Se la politica estera è il risultato delle azioni poste in essere dagli Stati per soddisfare il proprio interesse nazionale, in questo capitolo è emerso come nel caso serbo giungere ad una definizione univoca di interesse nazionale sia un lavoro molto complesso, frutto di forze contrapposte che, scontrandosi, producono degli output spesso incoerenti e contraddittori.³³⁸

Si è osservato come i legami culturali e religiosi con la Russia, percepiti dal popolo come molto forti, non possono essere trascurati dall'élite al governo.³³⁹ Contemporaneamente però l'Unione europea si fa sempre più vicina e le pressioni politiche legate alla prossimità geografica e alle enormi somme versate nel paese si fanno progressivamente più forti.

A questo punto si reputa necessario aprire una parentesi proprio sul ruolo della *percezione* nel modellare la politica estera di uno Stato. Come già scritto nel primo capitolo di questo lavoro, diversi autori e studiosi della Foreign Policy

³³⁷ Euronews, *Serbian President Vucic non-committal on Trump's Jerusalem embassy comment*, 7 settembre 2020 (<https://www.euronews.com/2020/09/07/serbian-president-vucic-non-committal-on-trump-s-jerusalem-embassy-comment>, consultato il 28 ottobre 2020).

³³⁸ Cfr. New Eastern Europe, *Serbia has no coherent foreign policy*, 3 giugno 2015 (https://neweasterneurope.eu/old_site/interviews/1613-serbia-has-no-coherent-foreign-policy, consultato il 28 ottobre 2020).

³³⁹ Riprendendo la griglia interpretativa sulle determinanti di politica estera di uno Stato elaborata da James Rosenau (figura 1), essendo la Serbia uno Stato di piccole dimensioni, con un'economia ancora poco sviluppata e un sistema politico che tende verso la chiusura, dovrebbe presentare una politica estera influenzata in primo luogo da fattori individuali, seguiti da variabili sistemiche, di ruolo, governative e, per ultimo, sociali. In realtà, analizzando la politica estera della Serbia, nonostante l'ultima deriva autoritaria, i valori cristiano-ortodossi, la tradizione e la cultura, rientranti nella variabile sociale, sono delle determinanti fondamentali dell'azione esterna del paese, forse tanto quanto la variabile individuale, relativa alla persona di Vucic.

Analysis (Richard Snyder e Robert Jervis) e del costruttivismo sociale (Alexander Wendt) hanno elaborato teorie che, nello spiegare le cause di alcuni comportamenti di politica estera, tengono conto di come determinate situazioni vengono avvertite dai decisori.

Nel caso serbo il legame tra la percezione e l'azione è evidente se si guarda alle pressioni della popolazione sulla classe dirigente affinché il paese si allinei a Mosca. Le ragioni che sottostanno alla presa di posizione filorusa di gran parte della popolazione serba non risiedono solo sugli ormai appurati legami slavo-ortodossi tra i due popoli ma anche sulla percezione serba della Russia come un importante finanziatore della crescita del paese, quasi al pari dell'Unione europea. A tal riguardo, secondo un sondaggio del dicembre 2019³⁴⁰, per i cittadini, i maggiori donatori della Serbia dal 2000 sarebbero l'UE per il 26%, la Russia per il 23% e la Cina per il 20%. Si tratta di stime che, come si è già avuto modo di sottolineare, sono molto lontane della realtà (Bruxelles avrebbe infatti donato alla Serbia risorse per un valore di circa cento volte maggiore di Mosca e Pechino) eppure, è sulla base di queste convinzioni che il popolo vede la Russia come un partner imprescindibile per Belgrado.

Un'altra situazione in cui la percezione si è rivelata ingannevole ma determinante è stata la stessa ascesa di Vucic che è riuscito efficacemente a presentarsi come l'europeista garante della stabilità che l'occidente aspettava, conquistando importanti consensi anche sul fronte internazionale.

Le ragioni che sottostanno a queste dinamiche sono inevitabilmente legate alla costruzione dell'immagine che tanto uno Stato quanto un leader politico possono garantirsi, mediante un sapiente uso dei nuovi mezzi di comunicazione. Sulla capacità dei new media di influire sull'opinione pubblica interna e internazionale la letteratura è vastissima e anche per questioni di spazio si dovrà soprassedere, ma si vuole sottolineare come queste dinamiche non possano essere trascurate dall'analisi di politica estera odierna.

³⁴⁰ Ministero dell'Integrazione europea, *European Orientation of Serbian Citizens*, dicembre 2019 (https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalnadokumenta/istrazivanja_javnogmnjenja/opinion_pool_dec19.pdf, consultato il 22 ottobre 2020).

Tornando alla strategia equilibrata di Belgrado, l'esecutivo si trova quindi schiacciato tra l'esigenza di assicurarsi l'approvazione del popolo nell'implementazione di misure e orientamenti di politica estera e la necessità di allineare dichiarazioni, azioni e normativa a Bruxelles. Negli ultimi anni questa difficile situazione è stata ulteriormente complicata da diversi fenomeni e avvenimenti: il crollo dell'europesismo tra l'opinione pubblica serba dal 2010, l'adesione all'Unione della vicina Croazia nel 2013, la Brexit del 2016, il recente incremento della presenza russa nei Balcani occidentali e in Serbia e il peggioramento dei rapporti tra Bruxelles e Mosca in seguito alla crisi Ucraina del 2014.

L'ascesa di Vucic nel 2014 è avvenuta in un panorama frutto di circostanze interne ed internazionali particolarmente sfavorevoli all'implementazione di una decisa svolta verso Bruxelles.

Tuttavia, in quest'ultimo anno le circostanze sono cambiate sul fronte serbo: le ultime elezioni parlamentari di giugno 2020 hanno consegnato alla coalizione guidata dal Partito Progressista più di due terzi dell'Assemblea Nazionale, determinando per Vucic la possibilità di modificare la Costituzione senza ostacoli. Secondo alcuni osservatori³⁴¹, la schiacciante vittoria del partito dell'uomo forte della Serbia, tralasciando i forti dubbi sulla democraticità della consultazione, determinerà ulteriori pressioni internazionali nei confronti di Vucic ad opera dei leader stranieri, che ora si aspetterebbero che lui eserciti quel potere in loro favore.

In effetti, il regime autoritario pazientemente costruito da Vucic avrebbe tutte le carte in regola per mettere da parte i legami politici, economici e soprattutto culturali con Mosca (seppur cari ad ampie fasce della popolazione), risolvere una volta per tutte la questione Kosovo, riconoscendone la sovranità ed implementare le riforme necessarie per entrare in UE. Paradossalmente, l'ascesa dell'autoritario Vucic potrebbe costituire davvero una preziosa occasione per la Serbia per fare il suo debutto nella democratica Unione

³⁴¹ Cfr. New York Times, *Serbia's Strongman Wins Big in Election Boycotted by the Opposition*, 22 giugno 2020 (<https://www.nytimes.com/2020/06/22/world/europe/serbia-election-vucic.html>, consultato il 28 ottobre 2020).

europea. Marko Savkovic del Belgrade Security Forum, a tal riguardo, ha dichiarato "He [Vucic] is going to be asked by more and more people: Are you going to take this country, that you're now fully in control of, closer to the West? Or are you going to be just another Balkan autocrat?"³⁴²

È evidente che una simile svolta porterebbe con sé delle controindicazioni per la Serbia e, in particolare, per l'impero costruito da Vucic. I rischi di un drastico cambiamento di rotta di Belgrado verso Bruxelles andrebbero dalle ritorsioni della Russia in ambito energetico (e non solo) allo scoppio di eventuali disordini interni con il verosimile esito della stessa destituzione di Vucic. Dato tale scenario, non è affatto improbabile (né biasimabile) che il Presidente serbo preferisca continuare a giocare le sue due partite contemporaneamente, seppur cosciente della rapida erosione dei margini di "oscillazione" dell'esecutivo serbo nell'implementazione della sua *foreign policy* (per le ragioni interne ed internazionali già elencate).

Secondo alcuni analisti, le spinte a favore dell'europizzazione dei Balcani occidentali dovrebbero partire proprio dall'Unione, la cui strategia di allargamento, basata sulla politica della condizionalità, per come è stata definita ed implementata negli ultimi due decenni, si è dimostrata ben poco efficace in rapporto all'entità dei finanziamenti stanziati.

Il caso serbo è in tal senso emblematico: non solo l'armonizzazione di gran parte della normativa serba a quella comunitaria negli ultimi vent'anni non è stata soddisfacente, ma si è addirittura prodotto un arretramento degli standard di democrazia e libertà del paese balcanico proprio sotto gli occhi dell'Unione europea, che ne è stata indirettamente la maggior finanziatrice. Un sano modo per riattivare le istituzioni serbe, indebolire l'autoritario governo e riaccendere l'europismo tra la cittadinanza sarebbe proprio reindirizzare i fondi di Pre-adesione europei direttamente ai gruppi della società civile e alle imprese. Questa misura, accompagnata da un effettivo monitoraggio dello stato della democrazia ad opera delle istituzioni europee e a termini più stretti per

³⁴² Ibidem.

l'allineamento, potrebbe costituire la vera svolta di cui la Serbia e l'UE hanno bisogno.³⁴³

A remare contro queste potenziali misure è però la stessa Unione europea che considera Vucic come l'ancora della stabilità regionale. La "stabilocrazia"³⁴⁴ di Vucic viene infatti silenziosamente incoraggiata dall'Unione che vede nel Partito Progressista serbo, e soprattutto nel suo leader, il giusto bilanciamento tra un autoritarismo vero e proprio ed una democrazia liberale. Un sistema politico aperto, infatti, sarebbe deleterio per la stabilità regionale e, di conseguenza, per la sicurezza dell'Unione europea. In un momento come quello che stiamo vivendo, caratterizzato dalla diffusione del populismo di matrice sovranista a livello non solo europeo ma mondiale, l'ascesa di un esecutivo radicale ed ultranazionalista in Serbia (magari promotore dell'oggi sepolta ideologia della Grande Serbia) non sarebbe affatto improbabile. Inutile dire che il verificarsi di una simile eventualità comporterebbe un'intransigenza da parte serba sul dossier Kosovo e il rapido riaccendersi delle tensioni regionali, oggi inattive ma affatto spente, con conseguenze negative per la stabilità economica e politica della vicina Unione europea.

Così, il moderatismo e la capacità di bilanciare tra alternative opposte costituiscono allo stesso tempo il successo e la condanna di Vucic.

Mentre l'Unione europea e la Russia si contendono la Serbia, Vucic può approfittare di questa competizione per godere dei benefici offerti da entrambe le parti. In questo senso, anche l'eventuale risoluzione della faccenda del Kosovo potrebbe mettere a repentaglio questa vantaggiosa condizione della Serbia, un ragionamento che spiegherebbe gli scarsi passi avanti nel Dialogo di Bruxelles. Qualora l'approccio serbo (ma anche europeo) resti invariato nel prossimo futuro, è già possibile prevedere l'ennesimo rinvio della data di

³⁴³ Balkans in Europe Policy Advisory Group, *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, marzo 2017, (<http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf>, consultato il 28 ottobre 2020).

³⁴⁴ Cfr. D. Frckoski, *Stabilocracy. The unexpected result of security agendas in the Western Balkans*, in *Futuribili – Rivista di studi sul futuro e di previsione sociale*, 2017(22), n. 2, pp. 39 – 48.

scadenza per la conclusione dei negoziati serbi con l'Unione europea, ad oggi fissata al 2025.

Nell'odierno mondo multipolare le crescenti tensioni tra le varie potenze rendono difficile una ferma presa di posizione da parte degli Stati minori, soprattutto nel caso di un paese come la Serbia, geograficamente e storicamente collocato nella zona grigia compresa tra due dei maggiori poli del nuovo ordine internazionale: UE e Russia. Finchè le condizioni interne ed internazionali non varieranno, il mantra di Vucic continuerà ad essere lo stesso: "If you live in a small country which is geographically at the crossroads, then your policy should be maintain peace and stability, either by not having arguments with anyone, which is impossible, or having arguments with everyone equally".³⁴⁵

Ridimensionando l'autoritarismo di Milosevic, estremizzando l'europesismo di Tadic e conservando la neutralità di Tito, Aleksandar Vucic è riuscito a trovare la combinazione politica vincente tanto all'interno quanto all'esterno del paese e ad aprire la Serbia al mondo. Uno sguardo alle circostanze internazionali porta però a riflettere sulla solidità delle fondamenta della politica estera della Serbia di Vucic. Il quadro è chiaro: al crescere dell'intensità dei legami con un pilastro aumenta il rischio che l'altro si senta ignorato e che decida di tagliare i rapporti o, peggio, i fondi al partner serbo, un'eventualità che, proprio per lo smantellamento dell'economia statale promossa negli ultimi anni, avrebbe serie conseguenze sia sullo sviluppo serbo che, di riflesso, sulla stabilità economica e politica regionale. Parallelamente però continuare a camminare sul filo del rasoio sembra essere l'unica alternativa poiché prendere una precisa decisione determinerebbe comunque lo stesso esito.

Guardando al futuro, una domanda sorge quindi spontanea: quanto ancora la Serbia sarà in grado di mantenere l'equilibrio lungo questo fragile filo prima di cadere?

³⁴⁵ Reuters, Serbia's Vucic plays down hopes for quick political deal with Kosovo, 22 settembre 2020 (<https://www.reuters.com/article/us-serbia-kosovo-usa-interview-idUSKCN26D1VQ>, consultato il 23 ottobre 2020).

Bibliografia

- AFP, *Top Serbian ultra-nationalist quits posts over EU: report*, 6 settembre 2008 (https://web.archive.org/web/20110520165715/http://afp.google.com/article/AleqM5gSODx7IXC9y_DIqjBstHpJG7IW2w, consultato il 10 ottobre 2020).
- Agenzia Nova, *Serbia-Venezuela: Vucic, paese non riconoscerà Guaidò come presidente venezuelano*, 25 gennaio 2019 (<https://www.agenzianova.com/a/0/2279943/2019-01-25/serbia-venezuela-vucic-paese-non-riconoscerà-guaido-come-presidente-venezuelano/linked>, consultato il 21 ottobre 2020).
- Allison G., *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, Boston, 1971.
- Ambasciata d'Italia a Belgrado, *I finanziamenti dell'UE in Serbia – guida rapida per le imprese*, marzo 2017, (http://ambbelgrado.esteri.it/ambasciatabelgrado/resource/doc/2017/03/prelom_interactive.pdf, consultato il 5 ottobre 2020).
- Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, *Risoluzione 1990(2014) - Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation*, 10 aprile 2014 (<https://pace.coe.int/pdf/4a6e12942f2696831c6d9a80a045eabd61c238833326667a8259ffe25682ae848428feba12/resolution%201990.pdf>, consultato il 21 ottobre 2020).
- Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, *Voti sulla Risoluzione 1990, 2014* (<https://pace.coe.int/en/votes/35016>, consultato il 21 ottobre 2020).
- B92, *"Kosovo historically part of Serbia, as Crimea is of Russia"*, 4 febbraio 2019 (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2019&mm=02&dd=04&nav_id=106127, consultato il 21 ottobre 2020).
- B92, *Kostunica: EU membership not on agenda*, 4 aprile 2008 (https://web.archive.org/web/20110607014646/http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=04&dd=04&nav_id=49087, consultato il 3 ottobre 2020).
- B92, *Nikolić: I am not president in Priština*, 31 maggio 2013 (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=05&dd=31&nav_id=86462, consultato il 30 settembre 2020).
- B92, *Officials present anti-corruption Action Plan*, 15 luglio 2013, (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=07&dd=15&nav_id=86946, consultato il 14 ottobre 2020).
- B92, *President meets with Gazprom CEO, praises Russian support*, 27 marzo 2013 (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=03&dd=27&nav_id=85390&version=amp, consultato il 14 ottobre 2020).

- B92, *Serbia supports peaceful resolution of Venezuela crisis*, 18 marzo 2019 (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2019&mm=03&dd=18&nav_id=106426, consultato il 21 ottobre 2020).
- B92, *Serbian parliament's Kosovo resolution*, 27 dicembre 2007 (https://www.b92.net/eng/insight/strategies.php?yyyy=2007&mm=12&nav_id=46517, consultato il 10 settembre 2020).
- B92, *Which country is, actually, the biggest donor in providing equipment to Serbian Army*, 31 luglio 2019 (https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2019&mm=07&dd=31&nav_id=107086, consultato il 19 ottobre 2020).
- Baiocchi G., *Profili e missione della diplomazia parlamentare*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2005(72), n. 4, pp. 675-696.
- Balkan Insight, *EU Welcomes Tadic Victory*, 4 febbraio 2008 (<https://balkaninsight.com/2008/02/04/eu-welcomes-tadic-victory/>, consultato il 4 ottobre 2020).
- Balkan Insight, *Germany Dashes Serbia's EU Candidacy Hopes*, 2 dicembre 2011 (<https://balkaninsight.com/2011/12/02/germany-dashes-serbia-s-eu-candidacy-hopes/>, consultato il 10 ottobre 2020).
- Balkan Insight, *Kosovo Leads World in Cheering for Trump, Poll Shows*, 18 gennaio 2018 (<https://balkaninsight.com/2018/01/18/kosovo-shows-highest-support-for-us-leadership-in-europe-poll-01-18-2018/>, consultato il 19 ottobre 2020).
- Balkan Insight, *Serbia Backs Russia Over UN Resolution on Crimea*, 10 dicembre 2019 (<https://balkaninsight.com/2019/12/10/serbia-backs-russia-over-un-resolution-on-crimea/>, consultato il 20 ottobre 2020).
- Balkan Insight, *Serbia PM Announces Purge of Police Chiefs*, 20 giugno 2014 (<https://balkaninsight.com/2014/06/20/sacking-of-serbian-top-police-officials-underway/>, consultato il 14 ottobre 2020).
- Balkan Insight, *Serbia Stands by Russia at UN on Crimea Resolution*, 20 dicembre 2017 (<https://balkaninsight.com/2017/12/20/serbia-back-russia-on-crimea-at-un-12-20-2017/>, consultato il 20 ottobre 2020).
- Balkans in Europe Policy Advisory Group, *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, marzo 2017, (<http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf>, consultato il 28 ottobre 2020).
- Bartlett W., Ker-Lindsay J., Alexander K., Prelec T., *The United Arab Emirates as an emerging actor in the Western Balkans: the case of strategic investment in Serbia*, in *Journal of Arabian Studies*, 2017(7), n. 1, pp. 94-112)
- BBC, *Aleksandar Vucic: Kosovo Serbs 'should accept deal'*, 13 maggio 2013 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-22506485>, consultato il 12 ottobre 2020).
- BBC, *Feeling betrayed in north Kosovo*, 14 maggio 2013 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-22522257>, consultato il 12 ottobre 2020).

- BBC, *Germany's Angela Merkel ties Serbian EU hopes to Kosovo*, 23 agosto 2011 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-14631297>, consultato il 10 ottobre 2020).
- BBC, *Milosevic extradited*, 28 giugno 2001, (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1412828.stm>, consultato il 3 ottobre 2020).
- BBC, *Ruling Progressive Party wins majority in Serbia poll*, 16 marzo 2014 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-26598829>, consultato il 12 ottobre 2020).
- BBC, *Russia condemns Nato at UN*, 25 marzo 1999 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/303127.stm>, consultato il 7 ottobre 2020).
- BBC, *Serbia transforming from pariah to EU partner*, 21 gennaio 2014 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-25808463>, consultato il 12 ottobre 2020).
- BBC, *Serbia-Kosovo train row escalates to military threat*, 15 gennaio 2017 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-38630152>, consultato il 23 settembre 2020).
- Beach D., *Analyzing Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012.
- Bechev D., *Making Inroads: Competing Powers in the Balkans*, in G. Fruscione (a cura di), *The Balkans: Old New Instabilities – a European Regional Looking for its Place in the World*, ISPI, Ledizioni Ledi Publishing, Milano, 2020, pp. 48-68.
- Belgrade Centre for Security Policy, *Living on its own: what does Serbian neutrality mean in practice?*, settembre 2019 (<http://www.belgradeforum.org/living-on-its-own-what-does-serbian-neutrality-mean-in-practice>, consultato il 12 settembre 2020).
- Belloni R., Brunazzo M., *After "Brexit": the western Balkans in the European waiting room*, in *European Review of International Studies*, 2017(4), n.1, pp. 21-38.
- Benedetti E., *Il principio di "condizionalità" nei processi di allargamento dell'UE: la Bosnia-Erzegovina ed il caso Sejdic-Finci*, in *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università di Kore di Enna*, 2014 pp. 435-453 (http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/Benedetti_0.pdf, consultato il 22 settembre 2020).
- Bochsler D., *Regional party systems in Serbia*, in V. Stojarovà e P. Emerson (a cura di Party), *Politics in the Western Balkans*, Routledge, Abingdon (UK), 2010, pp. 131-150.
- Bojang A.S., *The Study of Foreign Policy in International Relations*, in *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, 2018, (<https://www.longdom.org/open-access/the-study-of-foreign-policy-in-international-relations-2332-0761-1000337.pdf>, consultato il 10 agosto 2020).
- Brussels Agreement - First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations <https://www.srbija.gov.rs/cinjenice/en/120394> (consultato il 22 settembre 2020).
- Canveren O., Aknur M., *Analysis of change in party position towards the European union agenda in Serbia*, in *Journal of Balkan Research Institute*, 2019(8), n. 1, pp. 1-36.
- Capano G., Piattoni S., Raniolo F., Verzichelli L., *Manuale di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2014.

- Cellino A., *La Serbia sempre più vicina all'Europa*, in Osservatorio di Politica internazionale (IAI), n.4, settembre/novembre 2013, pp. 21-24.
- China-CEE Institute, *Serbia external relations briefing: Improving "eastern dimension" of Serbian foreign policy orientation*, febbraio 2019 (<https://china-cee.eu/2019/03/28/serbia-external-relations-briefing-improving-eastern-dimension-of-serbian-foreign-policy-orientation/>, consultato il 3 ottobre 2020).
- Coelho J., *Rama-Vucic: A Historic Visit?*, 12 dicembre 2014 (<https://www.e-ir.info/2014/12/12/rama-vucic-a-historic-visit/>, consultato il 12 ottobre 2020).
- Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), *Opinion on the Constitution of Serbia*, CDL-AD(2007)004, 19 Marzo 2007, ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffi=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffi=CDL-AD(2007)004-e), consultato il 10 settembre 2020).
- Congressional Research Service, *Serbia: Background and U.S Relations*, novembre 2018, p. 12 (<https://fas.org/sqp/crs/row/R44955.pdf>, consultato il 7 ottobre 2020).
- Congressional Research Service, *Venezuela: Overview of US Sanctions*, 20 agosto 2020 (<https://fas.org/sqp/crs/row/IF10715.pdf>, consultato il 21 ottobre 2020).
- Consiglio Europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Infographic - EU sanctions against Russia over Ukraine* (<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine/>, consultato il 20 ottobre 2020).
- Cuckic N., *Serbia's new national security and defence strategies: Balancing between NATO and CSTO*, in European Western Balkans, 12 novembre 2019 (<https://europeanwesternbalkans.com/2019/11/12/serbias-new-national-security-and-defence-strategies-balancing-between-nato-and-csto/>, consultato l'11 settembre 2020).
- De Guttry A., *Crisi Ucraina: quel Referendum è illegittimo*, ISPI Commentary, 7 aprile 2014 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/crimea-quel-referendum-e-illegittimo-10164>, consultato il 20 ottobre 2020).
- Defense Strategy of the Republic of Serbia, dicembre 2019 (http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadržaj/dokumenta/strategije/2019/Strategy%20of%20Defence%20of%20the%20Republic%20of%20Serbia.pdf, consultato l'11 settembre 2020).
- Defense Strategy of the Republic of Serbia, ottobre 2009 (<http://www.voa.mod.gov.rs/documents/defence-strategy-of-the-republic-of-serbia.pdf>, consultato l'11 settembre 2020).
- Dichiarazione del Vertice di Salonicco – UE – Balcani occidentali, C/03/163, 21 giugno 2003, (<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES03163>, consultato il 3 ottobre 2020).
- Dimitrijevic D., *Serbia-China Comprehensive Strategic Partnership – the Foreign Policy Paradigm of the "New Silk Road"*, Institute of International Politics and Economics, dicembre 2019 (https://www.researchgate.net/publication/338159838_Serbia-China_Comprehensive_StrategicPartnership_the_Foreign_Policy_Paradigm_of_the_New_Silk_Road_Serbsko-

[kitajskoe vsestoronnee strategiceskoe partnerstvo kak vnesnepoliceskaa paradigma a Novogo Se](#), consultato il 19 ottobre 2020).

- Diodato E., Niglia F., *L'Italia e la politica internazionale, dalla Grande Guerra al (dis-)ordine globale*, Carocci Editore, Roma, 2019.

- Djokic K., *EU, NATO and Beyond: The Security Dynamics of the Western Balkans*, in G. Fruscione (a cura di), *The Balkans: Old New Instabilities – a European Regional Looking for its Place in the World*, ISPI, Ledizioni Ledi Publishing, Milano, 2020, pp. 69-95.

- Dordevic N., *Privacy advocates sound alarm as thousands of Chinese facial recognition cameras head for Belgrade*, 4 agosto 2020, *Emergin Europe* (<https://emerging-europe.com/news/privacy-advocates-sound-the-alarm-as-thousands-of-chinese-facial-recognition-cameras-head-for-belgrade/>), consultato il 19 ottobre 2020).

- Doyle M. W., *Liberalism and World Politics*, in *The American Political Science Review*, 80 (1986), n 4, pp. 1151-1169.

- Dragojlo S., Bami X., *Land Swap Idea Resurfaces to Haunt Serbia-Kosovo Talks*, 16 giugno 2020, *Balkan Insight*, 16 giugno 2020 (<https://balkaninsight.com/2020/06/16/land-swap-idea-resurfaces-to-haunt-serbia-kosovo-talks/>), consultato il 28 ottobre 2020).

- Dreyer V. J. T., *China's Vulnerability to Minority Separatism*, in *Asian Affairs: An American Review*, 2005(35), n.2, pp. 69-85.

- DW News, *Serbia – A candidate for the European Union | Journal Interview*, 26 febbraio 2013, minuto 10.57 (<https://www.youtube.com/watch?v=ELwA08XZ2Ds>), consultato il 17 ottobre 2020).

- Economist Intelligence Unit, *Aleksandar Vucic: man on a mission*, 27 settembre 2013, (<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1841007368&Country=Serbia&topic=Politics>), consultato il 12 ottobre 2020).

- Ekantina K., *On all four sides: shock of Serbian diplomacy's Five years plan?*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2013(80), n. 4, pp. 535-552.

- Emini D., Stakic I., *Belgrade and Pristina: lost in normalisation?*, *European Union Institute for Security Studies*, 2018, (<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%205%20Belgrade%20and%20Pristina.pdf>), consultato il 22 settembre 2020).

- EU Commission, High Representative, *Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo*, 22 aprile 2013, (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/sr_spring_report_2013_en.pdf), consultato il 12 ottobre 2020).

- EUR - Lex, *Processo di Stabilizzazione e Associazione* (https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stabilisation_association_process.html?locale=it, consultato il 3 ottobre 2020).
- Euractiv, *Serbia turns to China due to 'lack of EU solidarity' on coronavirus*, 18 marzo 2020 (<https://www.euractiv.com/section/china/news/serbia-turns-to-china-due-to-lack-of-eu-solidarity-on-coronavirus/>, consultato il 22 ottobre 2020).
- Euractiv, *Will Brexit make the EU more pro-Russian?*, 20 aprile 2016 (<https://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/will-brexit-make-eu-more-pro-russian/>, consultato il 18 ottobre 2020).
- Euronews - Global Conversations, *Serbian President Vucic on EU bid and making "huge efforts" to normalise Kosovo relations*, 16 maggio 2018 (<https://www.euronews.com/2018/05/15/serbian-president-vucic-on-eu-bid-and-making-huge-efforts-to-end-kosovo-conflict>, consultato il 20 ottobre 2020).
- Euronews, *EU membership remains Serbia's priority, says PM Aleksandar Vucic*, 19 maggio 2015 (<https://www.euronews.com/2015/05/19/membership-of-the-european-union-remains-a-priority-for-serbia-says-prime>, consultato il 30 settembre 2020).
- Euronews, *Protests in Serbia: Why are people demonstrating against the government?*, 21 gennaio 2019 (<https://www.euronews.com/2019/01/21/protests-in-serbia-why-are-people-demonstrating-against-the-government-euronews-answers>, consultato il 17 ottobre 2020).
- Euronews, *Serbia committed to joining European Union, says President Aleksandar Vučić*, 23 gennaio 2020 (<https://www.youtube.com/watch?v=jG8omszRxP4&t=417s>, consultato il 17 ottobre 2020).
- Euronews, *Serbian President Vucic non-committal on Trump's Jerusalem embassy comment*, 7 settembre 2020 (<https://www.euronews.com/2020/09/07/serbian-president-vucic-non-committal-on-trump-s-jerusalem-embassy-comment>, consultato il 28 ottobre 2020).
- Euronews, *Serbia's PM Aleksandar Vucic: EU membership remains priority*, 20 maggio 2015, (<https://www.youtube.com/watch?v=O-HwmvAKKpk&t=598s>, consultato il 17 ottobre 2020).
- European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, *The transformative power of enlargement*, Publications Office of the European Union, 2015, pp. 50-51 (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18a7ff84-fbba-11e5-b713-01aa75ed71a1/language-en>, consultato il 5 ottobre 2020).
- European Commission, *Key findings of the 2020 Report on Serbia*, 6 ottobre 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COUNTRY_20_1792, consultato il 18 ottobre 2020).
- European External Action Service, *Catherine Ashton Statement after the EU Facilitated Dialogue*, 19 aprile 2013 (https://www.youtube.com/watch?v=8PO_nZKSMTQ, consultato il 12 ottobre 2020).

- European Western Balkans, *What is the state of cooperation between Serbia and KFOR?*, 22 dicembre 2017 (https://europeanwesternbalkans.com/_/2017/12/22/kfor-guarantor-peacestability/#:~:text=The%20cooperation%20between%20KFOR%20and,and%20the%20Serbian%20Armed%20Forces, consultato il 19 ottobre 2020).
- Farkas A., *Evolutionary Models in Foreign Policy Analysis*, in *International Studies Quarterly – Special Issue: Evolutionary Paradigms in the Social Sciences*, 1996(40), n. 3, pp. 343-361.
- Ferrara C., *Agli arresti il Paperon de Paperoni serbo*, osservatorio Balcani e Caucaso, 20 dicembre 2012 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Agli-arresti-il-Paperon-de-Paperoni-serbo-128111>, consultato il 14 ottobre 2020).
- Financial Times, *Serbia deserves its EU dream*, 9 marzo 2014 (https://www.ft.com/content/b3b1c3b4-a5f6-11e3-b9ed-00144feab7de?siteedition=intl#_axzz2wEbg4WMD, consultato il 12 ottobre 2020).
- First Agreement of Principles governing the normalization of relations, 19 aprile 2013 (<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/2022>, consultato il 14 ottobre 2020).
- Foreign Policy, *There's One Country in Europe Where Putin Is a Rock Star*, 25 gennaio 2019 (<https://foreignpolicy.com/2019/01/25/theres-one-country-in-europe-where-putin-is-a-rock-star-russia-serbia-vucic-belgrade-kosovo/>, consultato il 5 ottobre 2020).
- Frckoski D., *Stabilocracy. The unexpected result of security agendas in the Western Balkans*, in *Futuribili – Rivista di studi sul futuro e di previsione sociale*, 2017(22), n. 2, pp. 39 – 48.
- Freedom House, *Nations in transit 2020*, Washington, 2020 (https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2_020_vfinal.pdf, Consultato il 6 settembre 2020).
- Gacevicova R., *The Political Shift of Tomislav Nikolić and Aleksandar Vučić and the Logics of Action - Motives for the Adoption of a pro-European Foreign Policy Orientation*, Universiteit Leiden, luglio 2014, (<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/28599/MA%20thesis%20s1446371.pdf?sequence=1>, consultato il 10 ottobre 2020).
- George A., *The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making*, in *International Studies Quarterly*, 1969(13), n. 2, pp. 190-222.
- Global Conversation, *Serbia's PM Aleksandar Vucic: EU membership remains priority*, Youtube, 20 maggio 2015, (<https://www.youtube.com/watch?v=O-HwmvAKKpk>, consultato il 10 ottobre 2020).
- Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder popular para relaciones Exteriores, *President of Serbia receives credentials from the new Venezuelan*

- ambassador*, 4 giugno 2019 (<http://mppre.gob.ve/en/2019/06/04/president-serbia-credentials-venezuelan-ambasador/>, consultato il 21 ottobre 2020).
- Government of the Russian Federation, *Vladimir Putin and Boris Tadic attend a news conference on Russian-Serbian talks*, 23 marzo 2011 (<http://archive.government.ru/eng/docs/14609/#sel=>, consultato il 7 ottobre 2020).
 - Hart P., *Irving L. Janis' Victims of Groupthink*, in *Political Psychology*, 12(1991).
 - Hartwell C., Sidlo K., *Serbia's cooperation with China, the European Union, Russia and the United States of America*, European Parliament – Directorate-general for external policies, novembre 2017, ([https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/133504/Serbia%20cooperat ion%20with%20China,%20the%20EU,%20Russia%20and%20the%20USA.p df](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/133504/Serbia%20cooperat ion%20with%20China,%20the%20EU,%20Russia%20and%20the%20USA.pdf), consultato il 5 ottobre 2020).
 - Hermann M., *Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders*, in *International Studies Quarterly*, 1980(24), n. 1, pp. 7-46.
 - Hermann M., Hermann C., *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*, in *International Studies Quarterly*, 33(1989), n. 4. pp. 361-387.
 - Hermann M., *How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework*, in *International Studies Review*, 3(2001), n.2, pp. 47-81.
 - Hermann M., *Preface*, in *International Studies Review* 3(2001), n. 2, pp. 1-4.
 - Holsti O.R., *Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus – Mershon Series: Research Programs and Debates*, in *International Studies Quarterly*, 1992(36), pp. 439-466.
 - Holsti O.R., Rosenau J., *Vietnam, Consensus, and the Belief Systems of American Leaders* in *World Politics*, 1979(32), pp. 1–56.
 - Holsti V. K., *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*, in *International Studies Quarterly*, 1970(14), n.3, pp. 233-309.
 - Hudson V., C. Vore, *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow*, in *Mershon International Studies Review*, 39 (1995), pp. 209-238.
 - Hudson V., *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*, in *Foreign Policy Analysis*, 2005(1), pp. 1-30
 - Humanitarian Law Center, *Serbia must renounce Milosevic's system of evil*, 15 novembre 2012 (<http://www.hlc-rdc.org/?p=21841&lang=de>, consultato il 12 ottobre 2020).
 - IAI, *L'UE rinnova le sanzioni sul Venezuela*, 25 novembre 2019 (<https://www.affarinternazionali.it/blogpost/ue-rinnova-sanzioni-venezuela/>, consultato il 21 ottobre 2020).
 - Il Post, *Le proteste dopo il voto in Bielorussia*, 10 agosto 2020 (<https://www.ilpost.it/2020/08/10/bielorussia-risultati-elezioni-proteste/>, consultato il 21 ottobre 2020).
 - International Business Times, *Why Aleksandar Vucic is Serbia's Perfect Choice to Tackle Corruption and Economic Turmoil*, 28 aprile 2014

- (<https://www.ibtimes.co.uk/why-aleksandar-vucic-serbias-perfect-choice-tackle-corruption-economic-turmoil-1446423>, consultato il 12 ottobre 2020)
- International Crisis Group, *Balkans Report n° 141 – Serbia after Djindjic*, 18 marzo 2003, (https://www.files.ethz.ch/isn/28068/141_serbia_after_djindjic.pdf, consultato il 3 ottobre 2020).
 - International Republican Institute, *Survey of Serbian Public Opinion*, novembre-dicembre 2015, (https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/serbia_november_2015_poll_public_release.pdf, consultato il 5 ottobre 2020).
 - Ivkovic A., *How Serbia violated Venice Commission standards by lowering electoral threshold*, European Western Balkans, 25 febbraio 2020 (<https://europeanwesternbalkans.com/2020/02/25/how-serbia-violated-venice-commission-standards/>, consultato il 7 settembre 2020).
 - Janic D., *Serbia-UE: governo entusiasta, cittadini scettici*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 5 febbraio 2013 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-UE-governo-entusiasta-cittadini-scettici-130083>, consultato il 5 ottobre 2020).
 - Janic D., *Serbia: primo ministro vs. presidente*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 23 settembre 2015 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-primo-ministro-vs.-presidente-164256>, consultato il 15 settembre 2020).
 - Janjic D., Bujosevic D., *L'adesione all'UE è il nostro obiettivo principale*, Politika, 29 agosto 2009 (<http://www.politika.rs/scc/clanak/101789/Ulazak-u-EU-nas-osnovni-cilj>, consultato il 3 ottobre 2020), traduzione mia.
 - Janjic D., *La Serbia nella morsa della crisi ucraina*, 17 aprile 2014 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/La-Serbia-nella-morsa-della-crisi-ucraina-150779>, consultato il 21 ottobre 2020).
 - Janjic D., *La svolta di Vucic verso Bruxelles*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 20 giugno 2014 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-la-svolta-di-Vucic-verso-Bruxelles-153537>, consultato il 14 ottobre 2020).
 - Janjic D., *Serbia, la svolta di Vučić verso Bruxelles*, 20 giugno 2014, Osservatorio Balcani e Caucaso (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-la-svolta-di-Vucic-verso-Bruxelles-153537>, consultato il 12 ottobre 2020).
 - Janjic D., *Serbia, verso un governo di continuità*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 12 ottobre 2020 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-verso-un-governo-di-continuita-205474>, consultato il 17 ottobre 2020).
 - Janjic D., *Serbia: il primo Gay Pride senza incidenti*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 29 settembre 2014 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-il-primo-Gay-Pride-senza-incidenti-155960>, consultato il 14 ottobre 2020).
 - Jevremovic P., *The missed opportunities of Serbian diplomacy*, in *The Challenges of Serbia's Foreign policy – Collection of Papers*, 2015, pp. 87-95.
 - Kahneman D. e Tversky A., *Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk*, in *Econometrica* 1979(47), n. 2, pp. 263-292.

- Keil S., Stahl B., *Foreign policy and state-building – Insights from the post-Yugoslav States, Paper for the ecpr General Conference in Montreal*, 2015 (<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/07493a56-fc19-4798-bb27-fc0cbd89122f.pdf>, consultato il 5 settembre 2020).
- Ker-Lindsay J., *The Four Pillars of a Counter-Secession Foreign Policy: Lessons from Cyprus*, in D. Muro e E. Woertz (a cura di), *Secession and Counter-secession: An International Relations Perspective*, Barcelona Center for International Affairs, Barcelona, pp. 85-90.
- Kovacevic M., *Serbia's Foreign Policy Beyond the Kosovo Conundrum*, ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 16 maggio 2018 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/serbias-foreign-policy-beyond-kosovo-conundrum-20509>, consultato il 30 settembre 2020).
- Ladjevac I., *Serbia external relations briefing: Serbia and Russia – brothers by history?*, China-CEE Institute, ottobre 2019 (<https://china-cee.eu/2019/12/06/serbia-external-relations-briefing-serbia-and-russia-brothers-by-history/>, consultato il 7 ottobre 2020).
- Leites N., *A Study of Bolshevism*, The Free Press, Glencoe – Illinois, 1953.
- Leites N., *The Operational Code of the Politburo*, McGraw-Hill, New York, 1951.
- Lynch L., *The "Dark Arts" Behind the Serbian Progressive Party*, 22 settembre 2014, (<https://balkanist.net/dark-arts-behind-serbian-progressive-party/>, consultato il 12 ottobre 2020).
- Marino M.E., *Dodik, Presidente della Republika Srpska di Bosnia: "Noi come la Crimea"*, 26 marzo 2014, (https://www.rivistaeuropae.eu/esteri/esterni/_dodik-presidente-della-republika-srpska-di-bosnia-noi-come-la-crimea/, consultato il 5 settembre 2020).
- Mazzei F., *Relazioni Internazionali II edizione*, Egea, 2016.
- Milenković M., *Is there a change in Serbian foreign policy?*, Transconflict, 1 febbraio 2013, (<http://www.transconflict.com/2013/02/is-there-a-change-in-serbian-foreign-policy-102/>, consultato il 10 settembre 2020).
- Ministry of Defense of the Republic of Serbia, *Exercise of members of the Armed Forces of Serbia and the Russian Federation successfully performed*, 14 novembre 2014 (<http://www.mod.gov.rs/eng/7472/uspesno-izvedena-vezba-pripadnika-vojske-srbije-i-oruzanih-snaga-ruske-federacije-7472>, consultato il 18 ottobre 2020).
- Ministry of Defense of the Republic of Serbia, *Members of the Special Brigade in Exercise Slavic Brotherhood 2015*, 3 settembre 2015 (<http://www.mod.gov.rs/eng/8675/pripadnici-specijalne-brigade-na-vezbi-8675>, consultato il 18 ottobre 2020).
- Ministry of Defense of the Republic of Serbia, *Partnership for Peace* (<http://www.mod.gov.rs/eng/4358/partnerstvo-za-mir-4358>, consultato il 19 ottobre 2020).

- Ministry of Defense of the Republic of Serbia, *President of the Republic and Supreme Commander of the Serbian Armed Forces Attended Presentation of New Unmanned Aerial Vehicles of the Serbian Armed Forces CH-92A*, 4 luglio 2020 (<http://www.mod.gov.rs/eng/16196/predsednik-republike-i-vrhovni-komandant-vojske-srbije-prisustvovao-prikazu-novih-bespilotnih-letelica-vojske-srbije-ch-92a-16196>, consultato il 19 ottobre 2020).
- Ministry of European Integration, *European Orientation of Serbian Citizens*, dicembre 2019 (https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalnadokumenta/istrazivanja_javnog_mnj_enja/opinion_pool_dec19.pdf, consultato il 22 ottobre 2020).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Xi Jinping Holds Talks with President Tomislav Nikolić of Serbia and Two Heads of State Jointly Announce Establishment of China-Serbia Comprehensive Strategic Partnership*, 18 giugno 2016 (https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdsrwyblwzwbkstjxqsfwbcxshzcy_gyslshdschy/t1373837.shtml, consultato il 19 ottobre 2020).
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, *A strategic Overview of Serbia's Foreign Policy Direction*, 18 aprile 2008, (<http://www.mfa.gov.rs/en/vuk-jeremic-speeches?start=36>, consultato il 7 ottobre 2020).
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, *Diplomatic Academy*, (<http://www.mfa.gov.rs/en/d-a/diplomatic-academy>, consultato il 15 settembre 2020).
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, *Legge sugli Affari esteri*, 17 settembre 2009 (<http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/o-ministarstvu/dokumenti/zakoni/381-2009-09-17-11-07-15?lang=lat>, consultato il 15 settembre 2020).
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, *The Non-Aligned Movement*, 2 giugno 2015 (<http://mfa.gov.rs/en/foreign-policy/multilateral-issues/the-non-alignment-movement>, consultato il 30 settembre 2020).
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, *Vucic: we wish to progress towards EU*, 20 novembre 2014, (<http://mfa.gov.rs/en/press-service/daily-news?year=2014&month=11&day=20&modid=62>, consultato il 30 settembre 2020).
- Mitrovic V. M., *Serbia still without ambassadors in U.S, Germany, China*, Independent Balkan News Agency, 18 agosto 2014 (<https://balkaneu.com/serbia-ambassadors-u-s-germany-china/>, consultato il 16 settembre 2020).
- Morgenthau H., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York, 1948.
- Mori A., *Venezuela: geopolitica di una crisi*, ISPI, 30 aprile 2019 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/veneucla-geopolitica-di-una-crisi-22774>, consultato il 21 ottobre 2020).
- N1, *Every ninth Serbian citizen a member of the ruling party*, 19 settembre 2020 (<http://rs.n1info.com/English/NEWS/a641481/Every-ninth-Serbian-citizen-a-member-of-the-ruling-party.html>, consultato il 17 ottobre 2020).

- N1, *Fabrizi: Vucic's message about Belgrade's road to EU clear and important*, 24 aprile 2020 (http://rs.n1info.com/English/NEWS/a5925_38/Vucic-thanks-EU-for-significant-aid.html, consultato il 28 ottobre 2020).
- N1, *Paul Stronski: Serbia's Government must clarify its position on Crimea*, 7 dicembre 2019 (<http://rs.n1info.com/English/NEWS/a550460/Paul-Stronski-Serbia-s-Government-must-clarify-its-position-on-Crimea.html>, consultato il 20 ottobre 2020).
- N1, *Ruler – The Political Biography of Aleksandar Vucic – part 1*, 12 febbraio 2020 (https://www.youtube.com/watch?v=D-uMj_FVJuo&feature=emb_title, consultato il 10 ottobre 2020).
- N1, *Ruler – The Political Biography of Aleksandar Vucic - part 2*, 12 febbraio 2020 (https://www.youtube.com/watch?v=8cqABYFm14Q&feature=emb_title, consultato il 18 ottobre 2020).
- N1, *Serbia's PM: New era in relationship with US; economic team for working with DFC*, 23 settembre 2020 (<http://rs.n1info.com/English/NEWS/a652799/Serbia-s-PM-New-era-in-relationship-with-US-economic-team-for-working-with-DFC.html>, consultato il 19 ottobre 2020).
- National Assembly of the Republic of Serbia, *Sitting of Foreign Affairs Committee* (http://www.parlament.gov.rs/activities/national-assembly/work_bodies/committees,-sub-committees,-working-groups.2381.html?offset=0, consultato il 16 settembre 2020).
- National Convention on the European Union Working group for Chapters 30 and 31, *Comments on Draft National Security and Defense Strategies*, giugno 2018 (<https://en.bfpe.org/comments-on-draft-national-and-defence-strategies/>, consultato il 10 settembre 2020).
- National Security Strategy of the Republic of Serbia, dicembre 2019, (http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/2019/Strategy%20of%20National%20Security%20of%20the%20Republic%20of%20Serbia.pdf, consultato il 10 settembre 2020).
- National Security Strategy of the Republic of Serbia, ottobre 2009 (<http://www.voa.mod.gov.rs/documents/national-security-strategy-of-the-republic-of-serbia.pdf>, consultato il 10 settembre 2020).
- NATO, *NATO and Serbia boost cooperation on defence education*, 11 marzo 2020 (https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174339.htm?selectedLocal_e=en, consultato il 18 ottobre 2020).
- New Eastern Europe, *Serbia has no coherent foreign policy*, 3 giugno 2015 (https://neweasterneurope.eu/old_site/interviews/1613-serbia-has-no-coherent-foreign-policy, consultato il 28 ottobre 2020).
- New York Times, *Serbia's Strongman Wins Big in Election Boycotted by the Opposition*, 22 giugno 2020 (<https://www.nytimes.com/2020/06/22/world/europe/serbia-election-vucic.html>, consultato il 28 ottobre 2020).

- Nouwens V., Ferris E., *Sino–Russian Interests in Serbia - Competitive, Coordinated or Complementary?*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Agosto 2020, (<https://rusi.org/publication/occasional-papers/china-russia-interests-serbia>, consultato il 10 ottobre 2020).
- Novakovic I. et al., *From Four Pillars of Foreign Policy to European Integration*, International and Security Affairs Centre, Belgrado, 2013.
- Novakovic I., Albahari N., Bogosavljevic J., *An analysis of Serbia’s alignment with the European Union’s foreign policy declarations and measures in 2019*, International and Security Affairs Centre, gennaio 2020, (<https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2020/02/ISAC-CFSP-Analysis-2019-1.pdf>, consultato il 20 ottobre 2020).
- Obradovic S. e Howarth C., *The Power of politics: how political leaders in Serbia discursively manage identity continuity and political change to shape the future of the nation*, in *European Journal of Social Psychology*, 2018(48), n.1, pp. 25-35.
- Open source Investigations, *APPC, Free paying clients for whom UK PA consultancy services provided this quarter* (https://www.opensourceinvestigations.com/wpcontent/uploads/2017/01/APPC_Bell_Pottinger_Government_of_Serbia_SNS.pdf, consultato il 14 ottobre 2020).
- Open source Investigations, *Serbia PM Vučić illegally used public funds for campaign*, 16 gennaio 2017, (<https://www.opensourceinvestigations.com/corruption/serbia-pm-vucic-illegally-used-public-funds-campaign/>, consultato il 14 ottobre 2020).
- Orlovic S., *Parties and the party system of Serbia and European integrations*, in *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2008(10), n.2, pp. 205-222.
- Orlovic S., *The Influence of Electoral System on Party Fragmentation in Serbian Parliament*, in *Serbian Political Thought*, 2015(7), n.1, pp. 91-106.
- Patalakh A., *Emotions and Identity as Foreign Policy Determinants: Serbian Approach to Relations with Russia*, in *Chinese Political Science Review*, 2018(3), pp. 495-528.
- Pavlicevic D., *The Sino-Serbian Strategic Partnership in a Sino-Eu Relationship Context*, University of Nottingham, China Policy Institute Briefing Series – Issue 68 https://www.academia.edu/6603549/The_SinoSerbian_Strategic_Partnership_in_a_Sino_EU_Relationship_Context, consultato il 10 ottobre 2020).
- Pavlovic S., *Serbia’s choice: EU membership or eastern promises?*, *Open Democracy*, 30 marzo 2015 (<https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/serbias-choice-eu-membership-or-eastern-promises/>, consultato il 14 ottobre 2020).
- Penev S., Udovic B., Dukic M., *Commercial Diplomacy in Serbia: characteristics and areas for improvement*, in *Economic Themes* 2014(52), n.3, pp. 263-280.
- Petrillo E. R., *Russian foreign policy towards the Balkans: which perspective?*, ISPI, (https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_169_2013.pdf consultato il 14 ottobre 2020).

- Pipino A., *A Belgrado la democrazia è agonizzante*, in *Internazionale*, 22 giugno 2020 (<https://www.internazionale.it/opinione/andrea-pipino/2020/06/22/belgrado-democrazia-agonizzante>, consultato il 7 settembre 2020).
- President of Russia, *Press Statements following Russian-Serbian Talks with the Participation of First Deputy Prime Minister Dmitrii Medvedev, Serbian President Boris Tadic and Serbian Prime Minister Vojislav Kostunica*, 25 gennaio 2008 (<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24791>, consultato il 7 ottobre 2020).
- President of Russia, *Vladimir Putin awarded the Order of the Republic of Serbia I Degree*, 16 ottobre 2014 (<http://en.kremlin.ru/events/president/news/46810>, consultato il 19 ottobre 2020).
- Putnam R., *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, in *International Organization*, 42 (1988), n. 3, pp. 427-460.
- Radio Free Europe, *Serbian Leaders on East-West Seesaw*, 9 settembre 2015 (<https://www.slobodnaevropa.org/a/serbian-leaders-on-east-west-seesaw/27234707.html>, consultato il 14 ottobre 2020).
- Radio Free Europe, *Kostunica looking to Moscow for help*, 26 ottobre 2000 (<https://www.rferl.org/a/1142269.html>, consultato il 7 ottobre 2020).
- Resolution of the National Assembly on the protection of sovereignty, territorial integrity and constitutional order of the Republic of Serbia, 26 dicembre 2007.
- Reuters, *Serbia's new PM pledges painful reforms with eyes on EU*, 27 aprile 2014 (<https://www.reuters.com/article/us-serbia-government-idUSBREA3Q0J820140427>, consultato il 14 ottobre 2020).
- Reuters, *Serbian oil & gas producer NIS plans to invest \$355 million in 2020*, 19 dicembre 2019, (<https://www.reuters.com/article/us-serbia-nis-idUSKBN1YN1XO>, consultato il 7 ottobre 2020).
- Reuters, *Serbia's Vucic plays down hopes for quick political deal with Kosovo*, 22 settembre 2020 (<https://www.reuters.com/article/us-serbia-kosovo-usa-interview-idUSKCN26D1VQ>, consultato il 23 ottobre 2020).
- Ristic I., *Serbia's EU Integration Process: The Momentum of 2008*, in *Panoeconomicus*, 2009(56), n.1, p. 113.
- Ristic I., *The Impact of Tomislav Nikolic's Election on Serbia's Foreign Policy and EU Ascension Hopes*, *E-International Relations*, 29 giugno 2012 (<https://www.e-ir.info/2012/06/29/the-impact-of-tomislav-nikolics-election-on-serbias-foreign-policy-and-eu-ascension-hopes/>, consultato il 10 ottobre 2020).
- Rosenau J., *Pre-theories and theories of foreign policy* in *The Study of World Politics*, Routledge, Abingdon, 2006, pp. 171-199.
- Russian International Affairs Council, *Serbia-EAEU: integration prospects in a free trade Area*, 2018, (<https://russiancouncil.ru/papers/EAEU-Serbia-WP37-En.pdf>, consultato il 7 ottobre 2020).
- Samorukov M., *Serbia Quo Vadis? Belgrade between EU accession and alignment with Russia*, Institute for Security Policy (ISP), 2020,

(<https://www.institutfuersicherheit.at/wp-content/uploads/2020/04/ISP-Working-Paper-Maxim-SAMORUKOV-Serbia-Quo-Vadis-Belgrade-between-EU-Accession-and-Alignment-with-Russia.pdf>, consultato il 7 ottobre 2020).

- Senato della Repubblica - Servizio Affari Internazionali, Repertorio della diplomazia parlamentare mondiale. Linee di tendenza, prospettive e criticità, 2018 (https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/Repertorio_diplomazia_parlamentare.pdf, consultato il 26 agosto 2020).

- Simon-Belli C., *Teorie delle relazioni internazionali*, Guerra Edizioni, Perugia, 2002.

- Snyder R., Bruck H., Sapin B., *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, Palgrave Macmillan, New York, 2002.

- Sprout H., Sprout M., *Environmental factors in the Study of International Politics*, in The Journal of Conflict Resolution, 1957(1), n. 4, pp. 309-328.

- Starr H., *Towards Minimizing Misperception*, in The Review of Politics, 1977(39), n.3, pp. 429-433.

- Szpala M., *Serbia: A pro-EU consensus despite the crisis*, Centre for Eastern Studies, 16 marzo 2011 (<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2011-03-16/serbia-a-pro-eu-consensus-despite-crisis>, consultato il 10 ottobre 2020).

- Tadic P., *Serbia: The socialist orbit*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 20 luglio 2010 (<https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Serbia/Serbia-The-socialist-orbit-77904>, consultato il 10 ottobre 2020).

- Tafuro Ambrosetti E., *Bielorussia, le tre incognite per il regime di Lukashenko*, ISPI, 28 agosto 2020 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/bielorussia-le-tre-incognite-il-regime-di-lukashenko-27207>, consultato il 21 ottobre 2020).

- Telegraf, *VUČIĆ: Naš cilj je EU, a ne izbor između Moskve i Brisela!*, 13 giugno 2014 (<https://www.telegraf.rs/vesti/politika/1111739-vucic-nas-cilj-je-eu-a-ne-izbor-izmedju-moskve-i-brisela>, consultato il 12 ottobre 2020).

- The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, *FDI to Serbia* (<http://europa.rs/serbia-and-the-eu/trade/fdi-in-serbia/?lang=en>, consultato il 29 settembre 2020).

- The Government of the Republic of Serbia, *Sierra Leone withdraws Kosovo's recognition*, 3 marzo 2020 (<https://www.srbija.gov.rs/vest/en/150855/sierra-leone-withdraws-kosovos-recognition.php>, consultato il 30 settembre 2020).

- The Guardian, *Kosovo brekaway illegal, says Putin*, 15 febbraio 2008 (<https://www.theguardian.com/world/2008/feb/15/russia.kosovo#:~:text=President%20Vladimir%20Putin%20yesterday%20accused,ill%2Dconceived%20and%20immoral%22.>, consultato il 7 ottobre 2020).

- The Guardian, *Serbia police clash with far-right rioters at gay pride march*, 10 ottobre 2010 (<https://www.theguardian.com/world/2010/oct/10/serbia-police-rioters-gay-pride>, consultato il 14 ottobre 2020).

- The Independent, *Aleksandar Vucic: The man who's bringing Belgrade in from the cold*, 4 agosto 2013 (<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/aleksandar-vucic-man-who-s-bringing-belgrade-cold-8745600.html>, consultato il 12 ottobre 2020).
- The President of the Republic of Serbia, *Biography*, (<https://www.predsudnik.rs/en/president/biography>, consultato il 10 ottobre 2020).
- The Washington Post, *Interview with Serbian President Aleksandar Vucic*, 3 ottobre 2018(<https://www.washingtonpost.com/world/2018/10/03/interview-with-serbian-president-aleksandar-vucic/>, consultato il 18 ottobre 2020).
- The Washington Post, *Serbia surprisingly joins EU in condemnation of Belarus vote*, 27 agosto 2020 (https://www.washingtonpost.com/national/serbia-surprisingly-joins-eu-in-condemnation-of-belarus-vote/2020/08/27/27fcf2e0-e865-11ea-bf44-0d31c85838a5_story.html, consultato il 21 ottobre 2020).
- U.S. Embassy in Serbia, *Military partnership* (<https://rs.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/military-partnership/>, consultato il 7 ottobre 2020).
- V. NATO, *Relations with Serbia* (https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50100.htm, consultato il 9 settembre 2020).
- Vilnius Institute for Policy Analysis, Chapter 31 – Redefining Serbian national Security Priorities, febbraio 2020, (<https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2020/02/REDEFINING-SERBIAN-NATIONAL-SECURITY-PRIORITIES.pdf>, consultato l'11 settembre 2020).
- Vuksanovic V., *Securing the Sino-Serbian Partnership*, Echo wall, 14 ottobre 2019 (<https://www.echo-wall.eu/plus-one/securing-sino-serbian-partnership>, consultato il 20 ottobre 2020).
- Vulin M. I., *The Role of Presidents in Croatia and Serbia 1990-2015*, Central European University, Department of Political Science, Budapest, 2015, (https://www.semanticscholar.org/paper/The-Role-of-Presidents-in-Croatia-and-Serbia-%2C-By-%3AVulin/9c48e78bcab1c29b750e0f6984584b1eabe2dd_0d, consultato il 5 settembre 2020).
- Waltz K., *International Politics is not Foreign Policy*, in *Security Studies*, 1996(1) pp. 54-57.
- Wendt A., *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Sitografia

- <http://www.europa.rs>
- <http://www.infomercatiesteri.it>
- <http://www.mfa.gov.rs>
- <http://www.parlament.gov.rs>
- <https://www.eiu.com>
- <https://www.mei.gov.rs>
- <https://www.sns.org.rs>
- <https://www.sps.org.rs>
- <https://www.stat.gov.rs>
- <https://www.ustradenumbers.com>
- <https://www.youtube.com>

Indice delle figure

Figura 1: Illustrazione della pre-teoria di James Rosenau	16
Figura 2: Minacce elencate nelle Strategie di Sicurezza nazionale del 2009 e 2019 (elaborazione propria)	57
Figura 3: Import ed export della Repubblica di Serbia nel 2019	69
Figura 4: Livello di europeismo tra i cittadini serbi dal 2006 al 2019.....	87
Figura 5: Motivazioni dell'opinione pubblica serba a favore dell'idea per cui l'interesse nazionale serbo è favorito dalla Russia	88