

---

## La tecnocrazia e il futuro dei Balcani Occidentali

### *Fare l'Europa senza gli europei*

Si tratta di una frase che è stata ripetuta più volte durante e dopo tutti i conflitti della storia moderna Europea.

Un *leitmotiv* acquisito, reso colonna portante della Nuova Europa Unita, è il raggiungimento dell'obiettivo di uguaglianza e di solidarietà tramite un governo di tecnocrati che attui le riforme necessarie allo scopo – come del resto auspicava Jean Monnet, ispiratore del progetto.

L'idea di una Nuova Europa Unita trae ispirazione dalla filosofia tecnocratica dei neofunzionalisti americani.

Il fondatore di questo pensiero, Ernst Haas<sup>1</sup>, vedeva l'attuazione di questa idea nello spostamento dei centri decisionali nelle mani di élite politiche, gruppi d'interesse economico e di pressione nel mercato di lavoro, spodestando in tal modo le popolazioni interessate del loro naturale potere.

Proprio queste élite e questi gruppi di interesse, essendo motivati dall'impatto diretto che tali decisioni hanno sulla loro ragion d'essere, sarebbero i più attivi e i più aggressivi nell'influenzare le decisioni che, da questo punto di vista, avrebbero tuttavia l'effetto di diminuire il sostegno da parte della maggioranza o il consenso popolare.

Il pensiero neofunzionalista vede nelle elevate capacità di istituzioni sopranazionali la garanzia nell'appianare conflitti e problemi derivanti dalle economie nazionali, che si ristrutturano a seguito del globalismo, diventando addirittura comple-

<sup>1</sup> E. B. HAAS, "Does constructivism subsume neofunctionalism", in *Debates on European Integration*, 2006, pp. 437-446.

mentari e neutralizzando, in tal modo, potenziali conflitti derivanti dai sistemi legali nazionali, ma dando sempre più spazio agli interessi di gruppi ed élite.

Seguendo sempre questa linea di pensiero, viene evidenziato il concetto di integrazione così come è avvenuto in Europa. Il meccanismo di trasferimento dei poteri nazionali a corpi internazionali, come espressione della volontà di appartenenza delle popolazioni nazionali ad un futuro comune, è in sé il processo di legittimazione dei nuovi poteri, quelli tecnocratici, esperti nel fare, nella maggior parte dei casi, le cose necessarie per i propri interessi senza considerare quelli dei singoli paesi e le loro aspettative<sup>2</sup>.

L'effetto di queste strategie va valutato analizzando eventi e processi dell'Europa dell'Unione. Studiosi ed economisti concordano che il contributo diretto della Ue non può però essere attribuito in modo sostanziale alla crescita economica che ha interessato l'Europa del dopoguerra. Questo viene confermato dal fatto che la crescita ha influenzato anche paesi che non erano parte della comunità economica e per di più paesi del campo socialista.

La fine del periodo di crescita ha dato il via a un insieme di riforme strutturali nei paesi dell'Ue, volte a diminuire gli effetti negativi della mancata crescita dei mercati della stessa Unione e a contrastare, in generale, le minacce di una ridotta crescita economica. Tali riforme, tuttavia, non hanno avuto l'effetto sperato.

In riferimento al ruolo storico e politico svolto dalla Ue, si è arrivati storicamente troppo tardi per la tanto proclamata missione di impedire nuove guerre tra gli stati più importanti dell'Europa occidentale.

Durante la crisi della ex Jugoslavia, cominciata nel 1991, la Ue si rivelò del tutto incapace di imporre stabilità e coesistenza

<sup>2</sup> B. E. HAAS, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, ECPR Press, Colchester (UK), 2008.

pacifica tra i diversi popoli della ex federazione, nonostante l'aiuto degli Stati Uniti. Questo ha dato il via ad una nuova realtà nell'area Balcanica, delineando una nuova Europa, anche nella sua immagine e proiezione di unione.

Lo stesso può dirsi per il Kosovo, per il fatto che la Ue fu costretta a chiedere l'aiuto militare degli Stati Uniti; ciò indica, ancora una volta, che l'operare delle tecnocrazie non mostra grande flessibilità, nel caso dovessero prendersi in considerazione nuovi interessi emergenti da nuove realtà.

### *Tecnocrazia e finanza globale*

Nell'analizzare le cifre dei flussi monetari e i loro utilizzi a livello globale, torna utile distribuire tali flussi fra attività commerciali e attività speculative finanziarie. Negli anni Settanta e Ottanta, il 90% del capitale usato nelle transazioni economiche globali veniva utilizzato a scopi commerciali o produttivi e il 10 per cento a scopi speculativi<sup>3</sup>. Dopo il 2000 si osserva invece un totale capovolgimento di questi rapporti, avendo i capitali un utilizzo del 90% per le speculazioni nei mercati finanziari e il rimanente 10% per la produzione nei settori della economia reale. Il risultato di questa speculazione ha portato ad una crescita galoppante di capitali monetari a disposizione, facendoli arrivare alla vertiginosa somma di 14.000 miliardi di dollari.

Uno dei risultati diretti negli scambi internazionali relativi a tali flussi è l'insufficienza dell'equilibrio stabilito a Bretton Woods, che doveva invece garantire la crescita dell'economia reale. Il resto fu pura speculazione, con effetti negativi sull'inflazione. Combattere quest'ultima da parte dei governi nazionali, nelle condizioni di scenari globali di speculazioni finanziarie e geo-politiche con lo scopo di stabilizzare l'economia del proprio

<sup>3</sup> N. CHOMSKY, M. FOUCAULT, *Human Nature: Justice versus Power: The Chomsky-Foucault Debate*, Souvenir Press, Londra, 2011.

paese, ha avuto un solo risultato: lo spostamento immediato dei capitali verso altre economie sottosviluppate, con salari più bassi e con un enorme fabbisogno di flussi monetari sotto forma di FDI per la loro sopravvivenza. Ciò ha prodotto recessione nei paesi in via di ripresa e totale sottomissione a tecnocrazie internazionali, preoccupate di perdere le leve di comando delle finanze.

In questo scenario, chi ne rimane del tutto fuori sono le popolazioni mondiali, che vengono in tal modo alienate dalla propria coscienza e da ogni potere decisionale.

### *Processi di trasformazione tecnocratica in Europa*

Tali processi si possono riassumere nelle loro fasi più caratterizzanti. Inizialmente ci fu la trasformazione della sovranità in Europa per via dell'unificazione tecnocratica; a ciò fece seguito una fase di trasferimento di sovranità e delega a poteri esterni alla volontà e alle aspettative popolari. Ne seguì un ciclo politico tecnocratico caratterizzato da un sistema sofisticato di tecnocrazie su vasta scala europea.

Queste istituzioni, con poteri cooptati dai governi e dai rappresentanti delle nazioni, hanno dato vita a un insieme di leggi e regolamenti sui quali i governi nazionali hanno sempre meno da dire, man mano che il processo di trasferimento di tali poteri diventa sempre più sfumato. Istituzioni quali la Banca Centrale Europea, la Commissione Europea e il Consiglio Europeo, nonostante il loro considerevole livello di consolidamento e potere decisionale, non hanno potuto frenare il cambiamento del ciclo, e cioè il passaggio al ciclo politico – come in realtà si è osservato nel caso della Grecia. Infatti, non appena il Governo Greco annunciò un piano di riforme di salvataggio differente da quello imposto dalla Ue proprio nel punto culminante della crisi, ciò costituì il segnale più forte del cambiamento dal ciclo economico a quello politico.

### *Area balcanica e storia europea*

L'area balcanica, considerata a lungo e non senza ragione un 'barile di esplosivo', è stata teatro di ondate di conquistatori da parte di ottomani, zaristi, austro-ungarici, bolscevichi e nazisti. Il risultato di questa storia tormentata è stato un continuo conflitto volto a rivendicare le proprie identità nazionali come garanzia di sopravvivenza e rivendicazione territoriale. La storia, la matrice religiosa e gli influssi culturali, sono stati tutti validi elementi per ogni paese per rivendicare l'identità nazionale, quale *status* più antico nella regione.

In tutti questi appuntamenti con la storia, le istituzioni europee, in termini di strategie e gestione, si sono trovate più sotto la pressione macro-economica della finanza che non a quella della diplomazia globale. Quello che intendo dire è che le istituzioni europee si sono trovate, come anche testimoniano gli eventi nell'area dopo gli anni Novanta, più sotto la pressione delle finanze globali che non sotto a quella delle politiche internazionali. Ciò ha portato anche a un cambiamento nelle strategie di gestione del conflitto, orientandolo verso un macro equilibrio internazionale, insieme con una più stretta integrazione e collaborazione.

### *Processi di adesione alla Ue dei Balcani*

L'inclusione nell'Unione Europea è stata la bandiera sventolata da tutti i paesi balcanici sin dagli inizi degli anni '90, periodo dal quale la maggioranza assoluta di questi paesi è fuoruscite dall'area socialista e ha abbracciato la loro ispirazione europeista. Tale ispirazione è stata politicamente ben accolta dall'Unione, il cui tragitto, tuttavia, è stato segnato da un continuo di eventi tormentati, drammatici e di rilevante stordimento per le popolazioni balcaniche.

Si tratta, infatti, di un processo esteso lungo un periodo di ben 3 decenni, caratterizzato da un insieme di criteri tecnocratici

da seguire, ma anche da un sistema di principi e valori da estendere e applicare a tutti i paesi balcanici, in particolare a quelli dei Balcani occidentali. Si trattava, in altri termini, di rispettare incondizionatamente i principi fondamentali di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto.

Delle premesse iniziali, alcune riguardavano in modo specifico un elenco di *'must do'* per ciascuno dei paesi dell'area, incorporati nella Strategia di Allargamento della Ue del 2006<sup>4</sup>.

Criteri tecnocratici, dunque, ma non solo. Gli eurodeputati hanno infatti ribadito la necessità che gli Stati candidati e gli altri Paesi dei Balcani occidentali si impegnassero a rispettare incondizionatamente i principi fondamentali di cui ho accennato e, per la *Croazia*, si richiedeva inoltre un insieme di riforme giudiziarie ed economiche contro le barriere all'iniziativa privata e si richiedevano politiche da attuare per il rientro dei profughi.

Infatti, nel Marzo 2006, L'Europarlamento ha, da un lato, accolto con soddisfazione la decisione dell'Unione di avviare i negoziati di adesione con la Croazia ma, dall'altro, è stato imposto al paese il proseguimento dell'attuazione del programma di riforme, della collaborazione con il tribunale dell'Aja e di trasformazione delle proprie amministrazioni e del sistema giudiziario, in attesa di risultati tangibili nella lotta alla corruzione.

Nel caso della Bosnia Erzegovina, il *focus* è stato posto sulle necessarie revisioni degli accordi di Dayton, con lo scopo di attuare una ristrutturazione totale nel settore giudiziario, oltre che in quello, assai delicato, della difesa e della polizia, e per la revisione di un sistema economico e finanziario volto ad assicurare lo stato di diritto e la multi etnicità.

In un proprio documento sulla strategia di allargamento del marzo 2006, il Parlamento Europeo, nel caso della Serbia

<sup>4</sup> Conclusioni del Consiglio Europeo, Bruxelles 2006 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16879-2006-REV-1/en/pdf>

Montenegro (il Montenegro ha proclamato la propria indipendenza nel Giugno 2006), ha valutato positivamente la collaborazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia.

Sempre riferendoci allo stesso documento, sul Kosovo il Parlamento ha valutato positivamente il clima dei primi colloqui negoziali, ma ha sottolineato di nuovo il rischio del mancato rispetto dei diritti delle minoranze e la multi etnicità, per il quale hanno previsto la soluzione dello statuto del Kosovo e del ruolo svolto dall'ONU e dall'Unione Europea nel garantire l'integrità territoriale del paese.

Nel caso della ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, alla quale già nel 2004 è stato accordato lo statuto di Paese candidato (seguirà un congelamento a partire dal 2006), sono stati fatti dei moniti riguardo ai troppo esigui avanzamenti effettuati in settori come la libera circolazione dei beni, il diritto della proprietà intellettuale, la politica della concorrenza e il controllo finanziario. La soluzione della questione del nome del Paese con la Grecia, infine, rappresenta una delle sfide a lungo aperte.

I progressi dell'Albania verranno a loro volta misurati a partire dai risultati tangibili nella lotta alla corruzione, dalla revisione basilare della legge elettorale e della libertà e indipendenza dei propri sistemi di informazione.

Si delineano, dunque, le parole-chiave per l'adesione all'Ue dei paesi dei Balcani Occidentali: *nation-building* e riforme strutturali.

Per di più, un mancato adeguato intervento delle azioni dell'Ue nell'area, in particolare nella Bosnia e nel Kosovo, produrrebbe degli "stati falliti" sotto la pressione dei "conflitti congelati".

La tentazione di adottare la filosofia del '*tutti insieme, stabilendo un'unica data*'<sup>5</sup> ha sfiorato non poche volte il corso

<sup>5</sup> E. BENEDETTI, "La 'condizionalità democratica' dell'Unione europea tra allargamento e tutela delle minoranze nei "Balcani Occidentali": limiti attuali

dell'azione della Ue sull'allargamento verso i Balcani. Ciò è da considerarsi, tuttavia, non certo il frutto di un momento di riflessione e di soluzione plausibile sulla diminuzione del rischio che rappresenta l'area, o addirittura come una presa di coscienza dell'importanza che tale filosofia possa avere per l'UE.

Chiaramente, ciò rappresenta semmai l'ennesimo sforzo volto a stabilire e rendere operativo un *network* tecnocratico già inserito nel processo di negoziazione e intenzionato a delinearne i processi di interpretazione.

### *Nuovo piano d'azione per unire i Balcani all'Unione europea*

Una 'straordinaria' prospettiva è stata configurata nel 2017 per i paesi dei Balcani Occidentali in via di adesione alla Ue: quella di un piano di azione per dare vita ad un'area economica integrata che metta insieme tariffe e scambi commerciali in un insieme di circa 20 milioni di abitanti. Lo ha sottolineato, al termine del Vertice di Trieste sui Balcani occidentali nel Luglio del 2017, Paolo Gentiloni, allora Presidente del Consiglio italiano, spiegando 'il successo' del *summit*<sup>6</sup>. A cominciare dalle intese economiche, infatti, c'è il grande impegno in progetti infrastrutturali di interconnettività nella regione, pari a un valore di 194 milioni di euro, che faranno da volano a investimenti per altri 500 milioni di euro.

L'integrazione fra l'Ue ed i Balcani Occidentali è stata definita 'una scelta strategica ed irreversibile'. Il *Forum* vede nella creazione di un'area senza barriere commerciali fra i paesi balcanici una strategia funzionante per far crescere l'economia, incrementare gli investimenti e far crescere l'export e la competitività delle imprese.

*e possibili sviluppi futuri*, in «Rivista dell'Istituto di Alti Studi in Geopolitica e Scienze Ausiliarie» 4.1, 2015, pp. 153-166.

<sup>6</sup> Summit di Trieste dei Balcani Occidentali. Dichiarazione della Presidenza italiana, Trieste, luglio 2017.



Ciò rappresenta, tuttavia, una strategia di azione assai debole, considerando che appena una decade fa l'area è stata scenario di guerre e scontri fra i paesi e fra etnie – conflitti che sono tuttora irrisolti (fra Serbia e Kosovo, per il riconoscimento, e fra il FYROM e la Grecia, per la questione del nome)<sup>7</sup>. In ultima analisi, ciò che disputano questi paesi e alcune parti dell'area è il paventato dominio sul proprio territorio e la predominanza dei flussi commerciali sulla struttura economica.

Nel comunicato stampa della Commissione Europea del Febbraio 2018 per lo stato dell'adesione dell'Albania, della Bosnia, del Montenegro, della Macedonia, della Serbia e del Kosovo, sono state annunciate sei iniziative guida che l'Ue attuerà nei prossimi anni a sostegno degli sforzi di trasformazione dei Balcani occidentali in settori di reciproco interesse, maggiormente quelli caratterizzati da una maggiore congruità tra le strutture economiche. Si tratta di iniziative mirate all'adempimento da parte dei paesi Balcanici di riforme aventi come obiettivo quello di rafforzare lo Stato di diritto, di intensificare la cooperazione in materia di sicurezza e migrazione, e di estendere ai Balcani occidentali l'Unione dell'energia dell'Ue. In questa ottica, l'integrazione dei sistemi di comunicazione, con l'obiettivo di abbassare i costi di roaming e diffondere la banda larga nella regione, rappresenta un risultato tangibile e di interesse diretto.

Allargamento, dunque, non come premio per aver fatto gli sforzi necessari (come già avvenuto nel caso di altri paesi balcanici o dell'Europa dell'Est già inclusi), ma solo come risultato naturale per l'adempimento dei criteri imposti, che risultano, tuttavia, tecnocratici nella maggior parte dei casi.

Nella riunione del Consiglio Europeo del 26 giugno 2018, all'Albania e alla Macedonia è stato 'concesso' un anno di tempo

<sup>7</sup> Tra il momento della stesura del testo e la sua pubblicazione sembra essersi risolto il problema del nome, con riguardo alla Repubblica indipendente della Macedonia del Nord.

per ‘conformarsi’; poi, dopo una nuova valutazione, i negoziati di adesione all’UE potranno ripartire nel giugno del 2019.

Se, da un lato, leggendo tra le righe delle dichiarazioni o valutando quelle esplicitamente espresse, si fa avanti l’idea di una presa di coscienza circa il fatto che investire nella stabilità e nella prosperità dei Balcani occidentali significa investire nella sicurezza e nel futuro della Unione Europea, dall’altro, le strategie e i piani di azione intrapresi sembrano spingere di più l’area verso nuovi scontri e conflitti, sempre di più sotto la presenza crescente del fondamentalismo – in particolare quello islamico – in balia delle correnti che, in tempi di disequilibri politici ed economici, come già dimostrato nel passato, facilmente spingerebbe l’area verso alleanze fluide orientate verso l’est più che non verso l’occidente europeo.

Difficile dunque progettare un futuro per l’area dei Balcani Occidentali, come divenne difficile creare scenari per l’Ue in termini di sicurezza dagli sviluppi dei paesi balcanici.

Una cosa rimane certa, non si tratta semplicemente di *governo* di tecnici, ma del *potere* dei tecnici.