

Stefano Bottoni

insegna Storia dell'Europa orientale all'Università di Firenze

Irene Polimeni

è laureata in Storia all'Università di Firenze

TRENTA GLORIOSI? IL GRUPPO DI VISEGRAD FRA AMBIZIONI STORICHE, RISULTATI TATTICI E FALLIMENTI STRATEGICI

Ogni vicenda politica necessita di un mito fondativo che diventi narrazione identitaria. Per il Gruppo di Visegrad questo è il congresso che vide riuniti nell'autunno 1335, ospiti della fortezza che domina l'omonima cittadina ungherese sulle rive del Danubio, i re Giovanni I di Boemia, Carlo I d'Angiò d'Ungheria e Casimiro III di Polonia. I sovrani dei grandi regni centroeuropei dell'epoca medievale si incontrarono per rinsaldare rapporti diplomatici guastati da decenni di conflitti e turbolenze sociali e per formare un'alleanza antiastburgica mirata alla creazione di nuove rotte commerciali per bypassare il porto di Vienna e ottenere un più facile accesso ai principali mercati europei. La dimensione simbolica è quindi da sempre connaturata ai risvolti pratici della temporanea alleanza scaturita dall'incontro del 1335. Visegrad avrebbe incarnato la volontà di cooperazione delle nazioni medievali centroeuropee e nel contempo il loro ancoraggio al cristianesimo occidentale.¹

Il Gruppo di Visegrad come lo conosciamo oggi si nutre sostanzialmente delle stesse ambizioni e si scontra con la stessa posizione di periferia orientale, integrata solo a tratti e mai in modo organico, delle strutture sociali, politiche e culturali dell'Occidente europeo. La cooperazione centroeuropea denominata Gruppo di Visegrad prese forma il 15 febbraio 1991 su iniziativa dell'allora primo ministro ungherese conservatore József Antall tra tre paesi appena usciti dal blocco sovietico: Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia. Visegrad nasce dunque dalla transizione democratica del 1989-90 e dal bisogno, da

1 Si veda la splendida analisi comparata di J. Szűcs, *Disegno delle tre regioni storiche d'Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1996, pp. 41-51.

parte delle nuove élite postcomuniste, di riaffermare l'appartenenza all'Occidente sottolineando nel contempo gli interessi diplomatici comuni di un'area storico-geografica ben definita. L'avvio di una cooperazione regionale sembrò coronare il successo del percorso diplomatico filo-occidentale intrapreso dall'Ungheria, motore di questa iniziativa, sin dagli anni Ottanta, con la partecipazione di alcune contee ungheresi al Consorzio Alpe-Adria e proseguito nel novembre 1989 attraverso la costituzione dell'Iniziativa Quadrangolare con l'Italia, l'Austria e la Jugoslavia.²

Visegrad implicava un'idea di appartenenza elettiva alla sfera delle nazioni "civilizzate", da non condividere né con i paesi dell'area balcanica, né con la galassia postsovietica. Nonostante le incoraggianti premesse, i paesi del Gruppo di Visegrad sono tuttavia rimasti spettatori passivi delle trasformazioni e dei conflitti in atto in Europa, dalla dissoluzione pacifica dell'Unione Sovietica (e della stessa Cecoslovacchia) alla sanguinosa partizione della Jugoslavia. Non riuscirono inoltre nell'intento primario che li aveva spinti a collaborare nel 1991: fare blocco di fronte all'Unione europea e ai suoi Stati membri quando, a partire dal 1997, l'allargamento dell'Unione a est iniziò a prendere forme concrete. Il tentativo di staccare dall'Europa orientale postcomunista i paesi relativamente più sviluppati e maturi dal punto di vista democratico si era rivelata un'illusione. Anche durante il laborioso processo d'integrazione europea nei primi anni Duemila, Visegrad rimase sullo sfondo delle grandi dinamiche geopolitiche del continente: il rapporto con la Russia e con gli Stati Uniti, il ruolo dell'Europa centrale nella globalizzazione economica e il destino delle piccole patrie in un'Europa in via di riunificazione.

Raggiunto nel 2004 l'obiettivo dell'integrazione euroatlantica e formalizzato con esso il sogno del "ritorno all'Europa", il Gruppo di Visegrad si è dovuto reinventare per evitare che l'irrilevanza politica si trasformasse nel preludio dell'autodisintegrazione. La flessibilità burocratica gli ha consentito di suddividere l'azione comune in cooperazione interna ed esterna, nel cosiddetto formato V4+.

2 Sulla partecipazione italiana all'Iniziativa Quadrangolare si veda A. Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, il Mulino, Bologna 2013, p. 27. Sul ruolo del ministro degli Esteri italiano Gianni De Michelis si veda S. Nicolosi, *Guardando ad est. La politica estera italiana e i progetti di confederazione danubiana. Prima e dopo il 1947*, Aracne, Roma 2013, pp. 146-47. Un documento fondamentale è conservato presso l'archivio Giulio Andreotti alla Fondazione Luigi Sturzo di Roma: Serie Europa, Busta 382. Vertici Europei 1989-1990. Telegramma da Segretario generale ministero degli Esteri. Urgentissimo, Roma 16 novembre 1989. Oggetto: Collaborazione quadrangolare.

Quest'ultimo ricomprende l'interazione con paesi terzi e organizzazioni internazionali (NATO, UE e all'interno di essa il Partenariato orientale, il programma di associazione che l'Unione ha avviato nel 2012 con Armenia, Azerbaigian, Georgia, Moldova, Ucraina e Bielorussia). La dimensione interna avrebbe sviluppato iniziative a sostegno della società civile: eventi culturali, scambi studenteschi, progetti di ricerca finanziati a partire dal 2000 tramite il Visegrad Fund, con una dotazione annua di 8 milioni di euro, alla quale si aggiungono i contributi di paesi terzi.³ La dimensione esterna avrebbe invece riguardato le tematiche inerenti la politica di buon vicinato con i paesi del Partenariato orientale e dei Balcani occidentali, soprattutto in materia di sostegno all'integrazione, difesa e sicurezza energetica. All'indomani del conflitto russo-ucraino, nel 2014, è stato istituito anche il Visegrad Battlegroup, un contingente militare permanente che conta attualmente quasi quattromila effettivi attraverso cui il gruppo intende mostrare il proprio rinnovato interesse per la cooperazione regionale. Ciò non va interpretato come una forma di concorrenza alla NATO. Si tratta piuttosto della sperimentazione di nuove e logisticamente complesse forme di cooperazione, come dimostrano i pattugliamenti congiunti avviati da forze di polizia ungheresi, slovacche, ceche e polacche lungo l'ormai celebre reticolato eretto da Budapest al confine con la Serbia nell'estate 2015. Non vi è dubbio che il Gruppo di Visegrad rappresenti a oggi il format di cooperazione diplomatica di maggior successo dell'Europa centroorientale. La sua stabilità formale, tuttavia, nasconde diverse contraddizioni interne che si manifestano come divergenza nelle traiettorie politiche interne e nell'approfondimento della cooperazione. Il più preoccupante sintomo di debolezza sembra essere la persistente assenza di una vera e sentita identità regionale: un problema emerso con forza negli ultimi anni. Agli inizi, l'essenza di Visegrad era il risultato di movimenti dissidenti che, sulla base di una coincidenza storica, hanno assunto rilievo in diversi paesi dell'Europa centrale durante la transizione democratica. Nonostante la fase del "ritorno in Europa" avesse rappresentato una reale forza coesiva, già in quegli

RAGGIUNTO NEL 2004 L'OBIETTIVO DELL'INTEGRAZIONE EUROATLANTICA E FORMALIZZATO CON ESSO IL SOGNO DEL "RITORNO ALL'EUROPA", IL GRUPPO DI VISEGRAD SI È DOVUTO REINVENTARE PER EVITARE CHE L'IRRILEVANZA POLITICA SI TRASFORMASSE NEL PRELUDIO DELLA AUTODISINTEGRAZIONE

3 Informazioni essenziali su questi aspetti sono disponibili su www.visegradfund.org/about-us/the-fund.

anni emersero dentro Visegrad rivalità e differenti approcci nell'integrazione europea per promuovere gli interessi nazionali a scapito di quelli regionali. La concretezza della disposizione multivettoriale con cui si muovono i paesi di Visegrad si è mostrata attraverso decisioni che rispecchiano la propria politica interna o le preferenze ideologiche, ma anche attraverso il contraddittorio rapporto con la Russia e, soprattutto, con l'Unione europea.⁴

Proprio la crisi migratoria ha fatto perdere al Gruppo di Visegrad la sua tradizionale connotazione tecnica e apolitica per donargli una forte postura identitaria sul rigetto delle politiche migratorie di Bruxelles. La rivitalizzazione del progetto Visegrad su basi identitarie ha alimentato un'autentica frattura tra i sostenitori di un'Europa aperta e multiculturale e i fautori di un'Europa chiaramente delimitata nei suoi confini geografici, religiosi ed etno-culturali. Al di là delle coincidenze sul tema dell'immigrazione, che hanno posizionato tutti i governi del Gruppo di Visegrad, indipendentemente dal loro colore politico, su una sponda apparentemente antieuropeista, questa tesi è tuttavia fuorviante se si considera la frequente assenza di posizioni condivise tra i quattro paesi su temi politici chiave e sull'idea stessa di Europa. L'Ungheria e la Polonia, campioni dell'ondata nazionalpopulista e sovranista in Europa, rivendicano da tempo un'indipendenza dalle politiche di Bruxelles e sostengono un'idea "minimalista" di Europa che concepisce la collaborazione in termini economici e intergovernativi, ma la rifiuta in termini politici e di ambizioni sovranazionali. Gli anni 2015-17 hanno segnato il silenzioso distanziamento della Repubblica Ceca e della Slovacchia dalla linea radicale perseguita dai governi di Budapest e Varsavia. Praga e Bratislava hanno utilizzato il "triangolo di Austerlitz" – la sponda diplomatica costruita nel 2015 con l'Austria dopo il rifiuto opposto nel 2014 dall'Ungheria a estendere Visegrad a Vienna (e Lubiana) – per dissociarsi in più occasioni dai governi nazionalisti in Ungheria e Polonia.

La Slovacchia rappresenta il caso più distante da questa tendenza poiché, nonostante le spinte sovraniste nella politica locale, essa ha mostrato chiaramente la sua preferenza verso meccanismi di gestione

PROPRIO LA CRISI
MIGRATORIA HA FATTO
PERDERE AL GRUPPO
DI VISEGRAD LA
SUA TRADIZIONALE
CONNOTAZIONE
TECNICA E APOLITICA PER
DONARGLI UNA FORTE
POSTURA IDENTITARIA SUL
RIGETTO DELLE POLITICHE
MIGRATORIE DI BRUXELLES

⁴ L. Cabada, *The Visegrad Cooperation in the Context of Other Central European Cooperation Formats*, in "Politics in Central Europe", 2/2018, pp. 166-67.

paneuropea rispetto agli interessi squisitamente regionali. Sebbene vi fosse stata una chiara predisposizione da parte dei governi del Gruppo di Visegrad nel rinvigorire una linea politica comune, né la Repubblica Ceca né tantomeno la Slovacchia si sono quasi mai allineate all'ideologia di Orban e Kaczynski.⁵ La Slovacchia fa inoltre parte dell'eurozona, mentre la Repubblica Ceca esprime paradossalmente un governo euroscettico il cui partito di riferimento fa tuttavia parte del gruppo parlamentare europeo Renew, guidato dal movimento filoeuropeista del presidente francese Macron.

Un secondo elemento di conflitto all'interno del Gruppo di Visegrad è costituito dal ruolo egemone della Polonia rispetto gli altri costituenti. La Polonia ha un peso geopolitico indubbio sia nel confronto con l'ex blocco sovietico che con i partner occidentali. Nella dottrina della politica estera polacca si afferma esplicitamente l'ambizione al riconoscimento di principale snodo dei rapporti Est-Ovest lungo l'asse che collega la Germania alla Russia. Aspetti importanti della politica multilaterale polacca sono visibili nel ruolo di grande potenza che ha ricoperto insieme a Francia e Germania nel Triangolo di Weimar; o ancor più nel progetto Trimarium, attualmente la più ambiziosa forma di cooperazione nell'Europa centro-orientale, partita nel 2016 dalla Polonia e dalla Croazia con l'idea di superare la dimensione prettamente "continentale" – ovvero priva di sbocchi al mare – che caratterizza l'impianto geopolitico di Visegrad. Trimarium è rilevante perché risponde a una duplice esigenza insita nel progetto politico del PIS al potere: rimarcare la distanza con l'Europa liberale promuovendo interessi statunitensi, e ostacolare la presenza economica e politica della Russia in Europa.

I rapporti che i paesi di Visegrad intrattengono con la Russia sono fondamentali per valutare il livello di discordanza politico-ideologica all'interno del gruppo stesso. In Polonia il sentimento popolare anti-russo ha radici storiche profonde e la russofobia costituisce un tema fondante dell'identità polacca, in particolare a destra. Al polo opposto si colloca invece l'Ungheria, fortemente aperta alla cooperazione con Mosca anche in materie sensibili come la tecnologia nucleare e, più recentemente, l'interesse dimostrato per il vaccino anti Covid russo. Negli ultimi anni, attorno alla costante critica da parte del governo ungherese nei confronti delle sanzioni europee in vigore contro la Russia si è creato un ulteriore dissidio interno a Visegrad, in

5 *Ivi*, pp. 174-75.

particolare con la Polonia, mentre la Repubblica Ceca e la Slovacchia mantengono un atteggiamento più pragmatico e di basso profilo, conformandosi al momento del voto agli indirizzi europei condivisi. Un'ulteriore conferma della crisi del formato V4 sembra rappresentata dal recentissimo caso della minaccia ungherese e polacca di veto al bilancio dell'Unione europea e ai fondi di ristoro post Covid in merito ai meccanismi di sanzioni elaborati dagli organismi europei sulle violazioni dello Stato di diritto. La protesta è stata guidata da Budapest e condivisa solo a parole dal governo polacco, spaccato al suo interno tra falchi e colombe e sfidato dalla piazza sulla questione dell'aborto e delle libertà civili. Praga e Bratislava non hanno neppure aderito all'azione diplomatica. In parte perché non ancora toccate da procedure d'infrazione relative all'articolo 7 del Trattato di Lisbona. In parte perché depositarie di una cultura politica spiccatamente "proporzionale", con governi di coalizione spesso fragili e ideologicamente poco definiti. Basti pensare che in Slovacchia il partito OĽANO (Movimento della gente comune), di orientamento liberal-conservatore, aderisce al Partito Popolare Europeo ma viene accusato di subordinazione culturale e politica all'establishment europeo proprio dal capo dell'opposizione di sinistra, l'ex primo ministro e uomo forte Robert Fico, il cui partito formalmente di sinistra siede nel gruppo socialista europeo nonostante Fico stesso intrattenga rapporti più che cordiali con Viktor Orban su una comune base ideologica nazional-sovranaista.

Questo ci aiuta non solo a comprendere le acrobazie ideologiche alle quali i tradizionali schemi politici europei costringono movimenti inclassificabili secondo le tradizionali etichettature, ma anche la forte disomogeneità di Visegrad, che si manifesta in modo sempre più evidente nel confronto con la "vecchia" Europa e nelle relazioni interne al gruppo. Sebbene la frammentazione interna abbia fatto sì che i paesi costituenti si orientassero spesso alla ricerca di altri progetti e alleanze nella regione (Austerlitz, Partenariato orientale, Trimarium), nessuna alternativa sembra attualmente in grado di rappresentare una reale sfida per la sopravvivenza di Visegrad.⁶ Il motto della presidenza di turno polacca del V4 nel periodo luglio 2020-giugno 2021 è "Back on Track". Resta da stabilire su quale binario indirizzare una cooperazione priva di slancio e orizzonti condivisi.

6 Si veda l'analisi sullo stato di Visegrad e le sue prospettive a cura del periodico "Visegrad Insight", disponibile su visegradinsight.eu/state-of-central-europe-eu-summit-rule-of-law.