



**CORSO DI LAUREA SPECIALISTICA IN RELAZIONI
INTERNAZIONALI**

**Facoltà di Scienze Politiche
Università degli Studi di Cagliari**

KOSOVO, REPUBBLICA SRPSKA E TRANSNISTRIA.

Analisi comparata di tre differenti casi di separatismo in Europa.

TESI
di
Andrea Chiriu

Relatore
Prof. Fulvio Venturino

Co-Relatore
Roberto Di Quirico

Anno accademico 2008-2009

Alla mia famiglia

INDICE

| | |
|--|----|
| INDICE | 1 |
| INDICE DELLE FIGURE..... | 5 |
| LISTA DEGLI ACRONOMI..... | 5 |
| INTRODUZIONE..... | 9 |
| CAPITOLO I. KOSOVO. Il ruolo della comunità internazionale e l'indipendenza unilaterale..... | 11 |
| 1.1 – I primi approcci della comunità internazionale al problema Kosovo..... | 12 |
| 1.2 – Rambouillet..... | 15 |
| 1.3 – L'intervento della NATO. Il mutamento del ruolo dell'Alleanza Atlantica. | 17 |
| 1.4 – L'amministrazione ONU in Kosovo. | 22 |
| 1.5. – Le altre missioni internazionali presenti in Kosovo..... | 27 |
| 1.6 – La questione etnica nel Kosovo odierno..... | 29 |
| 1.7 – L'evoluzione del panorama politico kosovaro. | 30 |
| 1.8 – L'indipendenza. Rischio emulazione? | 32 |
| 1.9 – L'architettura istituzionale del Kosovo secondo la nuova Costituzione. | 38 |
| CAPITOLO II. REPUBBLICA SRPSKA E BOSNIA ERZEGOVINA. Una costruzione artificiale, una convivenza difficile. | 40 |
| 2.1 – Le posizioni della comunità internazionale durante il conflitto..... | 41 |
| 2.2 – L'architettura istituzionale bosniaca scaturita da Dayton. | 45 |
| 2.3 – La presenza internazionale in Bosnia. | 48 |
| 2.4 – La situazione economica. | 57 |
| 2.5 – L'evoluzione del panorama politico bosniaco. | 59 |
| 2.6 – Nodi irrisolti e criticità permanenti..... | 61 |
| 2.7 – Alcuni sviluppi positivi. | 66 |
| 2.8 – La politica estera e il percorso di integrazione europea e atlantica. | 68 |
| CAPITOLO III. TRANSNISTRIA. Il conflitto congelato..... | 73 |
| 3.1 – Il conflitto: atteggiamenti degli attori internazionali al suo sorgere e durante il suo corso..... | 74 |
| 3.2 – L'architettura istituzionale della Moldova e della Transnistria. | 79 |
| 3.3 – L'evoluzione del panorama politico in Moldova e Transnistria. | 80 |

| | |
|---|-----|
| 3.4 – <i>La situazione economica.</i> | 83 |
| 3.5 – <i>Contrabbando, corruzione e traffici illeciti in Transnistria.</i> | 86 |
| 3.6 – <i>La missione OSCE, il ruolo della Romania e il Memorandum di Mosca.</i> | 88 |
| 3.7 – <i>Il Memorandum di Kozak.</i> | 91 |
| 3.8 – <i>Il coinvolgimento degli Stati Uniti e dell’Unione Europea. La missione EUBAM.</i> | 93 |
| 3.9 - <i>Gli ultimi sviluppi nelle trattative per la risoluzione del conflitto.</i> | 99 |
| 3.10 – <i>Alcune considerazioni sul processo negoziale.</i> | 102 |
| CAPITOLO IV. KOSOVO, REPUBBLICA SRPSKA E TRANSNISTRIA. Analogie e differenze fra i tre casi. | 104 |
| 4.1 – <i>Le motivazioni alla base delle volontà separatiste nei tre casi in esame.</i> | 104 |
| 4.2 – <i>Gli atteggiamenti dei principali attori internazionali durante i conflitti.</i> | 108 |
| 4.3 – <i>Gli atteggiamenti dei principali attori internazionali dalla fine dei conflitti fino ad oggi.</i> | 114 |
| 4.4 – <i>Il ruolo di eventuali altri attori esterni e delle principali organizzazioni internazionali prima, durante e dopo i conflitti.</i> | 116 |
| 4.5 - <i>La presenza internazionale. Dimensioni, mandati, approcci, successi e fallimenti.</i> | 119 |
| 4.6 – <i>Gli assetti istituzionali a confronto.</i> | 123 |
| 4.7 – <i>Economie fragili e i link criminali.</i> | 125 |
| 4.8 – <i>Possibili scenari futuri.</i> | 126 |
| BIBLIOGRAFIA | 129 |
| <i>Fonti primarie</i> | 129 |
| <i>Fonti secondarie</i> | 130 |
| <i>Sitografia</i> | 133 |

INDICE DELLE FIGURE

| | |
|--|------------|
| <i>Figura 1.1 Cartina fisica del Kosovo</i> | <i>10</i> |
| <i>Figura 1.2 Il network kosovaro</i> | <i>24</i> |
| <i>Figura 1.3 Attuale ripartizione etnica in Kosovo e nella città di Mitrovica</i> | <i>28</i> |
| <i>Figura 2.1 La Repubblica Srpska come prevista dagli Accordi di Dayton.....</i> | <i>38</i> |
| <i>Schema 2.1 Carta organizzativa dell'OHR</i> | <i>49</i> |
| <i>Figura 3.1 Moldova, Transnistria e Gagauzia.....</i> | <i>72</i> |
| <i>Figura 3.2 La zona di sicurezza</i> | <i>74</i> |
| <i>Figura 3.3 La missione EUBAM</i> | <i>95</i> |
| <i>Figura 4.1 Carta organizzativa della missione EUFOR.....</i> | <i>120</i> |
| <i>Figura 4.2 La struttura organizzativa della missione EUBAM</i> | <i>121</i> |

LISTA DEGLI ACRONOMI

| | |
|-------|--|
| AAK | <i>Aleanca per Ardhmerine e Kosoves</i> (Alleanza per il Futuro del Kosovo). |
| AKR | <i>Aleanca Kosova e Re</i> (Nuova Alleanza del Kosovo). |
| BiH | Bosnia-Erzegovina. |
| BM | Banca Mondiale. |
| CAGRE | Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne. |
| CdS | Consiglio di Sicurezza. |
| CEFTA | <i>Central European Free Trade Agreement</i> . |
| CSCE | Commissione sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa. |
| CSI | Comunità Stati Indipendenti. |
| EBRD | Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. |
| EUBAM | <i>European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine</i> . |
| EUFOR | <i>European Union Force</i> . |
| EULEX | <i>European Union Rule of Law Mission in Kosovo</i> . |
| EUMM | <i>European Union Monitoring Mission</i> . |
| EUPM | <i>European Union Police Mission</i> . |
| EUSR | <i>European Union Special Representative</i> . |
| FMI | Fondo Monetario Internazionale. |
| FbiH | Federazione croato-bosniaca. |
| FYROM | <i>Former Yugoslav Republic of Macedonia</i> . |
| GUAM | Organizzazione per la Democrazia e lo Sviluppo Economico. |
| HDZ | Unione Democratica Croata. |
| ICO | <i>International Civilian Office</i> . |
| ICR | <i>International Civilian Representative</i> . |
| IFOR | <i>Implementation Force</i> . |
| IPTF | <i>International Police Task Force</i> . |
| ISG | <i>International Steering Group</i> . |
| JCC | Commissione congiunta di controllo. |
| JSAP | <i>United Nation Judicial System Assessment Programm</i> . |
| KFOR | <i>Kosovo Force</i> . |
| LDD | <i>Lidhja Demokratike e Dardanise</i> . |
| LDK | Lega Democratica del Kosovo. |
| NATO | <i>North Atlantic Treaty Organization</i> . |
| OHR | <i>Office of the High Representative</i> . |
| OMIK | <i>OSCE Mission in Kosovo</i> . |
| ONU | Organizzazione delle Nazioni Unite. |

| | |
|----------|---|
| ONG | Organizzazioni non governative. |
| OSCE | Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. |
| PDP | Partito Democratico Progressista. |
| PESD | Politica Europea di Sicurezza e di Difesa. |
| PEV | Politica Europea di Vicinato. |
| PIC | <i>Peace Implementation Council.</i> |
| PMR | <i>Pridnestrovskaya Moldavskaya Respublika.</i> |
| RS | <i>Repubblica Srpska.</i> |
| RSSM | Repubblica Socialista Sovietica di Moldavia. |
| SDA | Partito dell'Azione Democratica. |
| SDP | <i>Social Democratic Party.</i> |
| SDS | Partito Democratico Serbo. |
| SFOR | <i>Stabilisation Force.</i> |
| SNS | Partito del Popolo Serbo. |
| SNSD | Partito Socialdemocratico Indipendente. |
| SRS | Partito Radicale Serbo. |
| SRSG | Rappresentante Speciale del Segretario Generale. |
| TACIS | <i>Technical Aid to the Commonwealth of Independent States.</i> |
| TMK | <i>Trupate Mbrojtjesse Kosoves.</i> |
| UCK | <i>Ushtria Çlirimtare e Kosovës</i> (Esercito di Liberazione del Kosovo). |
| UE | Unione Europea. |
| UNHCR | <i>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.</i> |
| UNMIBH | <i>United Nation Mission in Bosnia and Herzegovina.</i> |
| UNMIK | <i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.</i> |
| UNPROFOR | <i>United Nation Protection Force.</i> |
| USA | <i>United States of America.</i> |
| WTO | <i>World Trade Organization.</i> |

RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare l'Ufficio III (Balcani occidentali) della Direzione Generale Europa del Ministero degli Affari Esteri e in particolare l'allora Capo Ufficio, Consigliere d'Ambasciata Raimondo de Cardona (attualmente Ambasciatore a Sarajevo), il Vicario, Consigliere di Legazione Andrea Cascone, e le assistenti amministrative Louise Barnes e Rima Al Bayaty, per le informazioni fornitemi e l'esperienza maturata durante il periodo di tirocinio MAE/CRUI da me svolto presso codesta sede.

INTRODUZIONE

All'indomani della fine della guerra fredda, l'arena della politica internazionale mutò radicalmente. La scomparsa di una delle due superpotenze mondiali lasciò un vuoto che gli Stati Uniti d'America, quale unica superpotenza rimasta, non riuscirono a colmare. Col passare degli anni, quel vuoto è stato progressivamente riempito dall'emergere di nuovi attori internazionali, dal peso specifico variabile, quali la Cina (seriamente candidata al ruolo di superpotenza mondiale), l'India, l'Unione Europea, la Russia. I primi anni del nuovo secolo hanno peraltro visto declinare la potenza egemone statunitense, impantanata nella guerra al terrorismo e profondamente segnata dall'attuale crisi finanziaria ed economica.

In Europa, la crisi degli Stati federali socialisti ha portato a una parcellizzazione variamente conflittuale dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche e della Jugoslavia, da cui sono nate nuove entità statali indipendenti a base nazionalistica ma che hanno quasi sempre mantenuto le delimitazioni territoriali delle vecchie regioni, provincie e repubbliche federate, poco rispettose delle reali distribuzioni etniche. Ciò ha portato all'emergere di mai sopiti revanscismi nazionalistici da parte di popolazioni a lungo represses o trascurate, nonché dalla volontà di alcune elite di preservare la propria condizione dominante, e a istanze indipendentistiche che hanno avuto percorsi e fortune diversi.

Nel ventennio 1989 - 2009, il processo di integrazione europea ha compiuto grossi passi avanti, come il trattato di Maastricht, gli accordi di Schengen, l'introduzione dell'Euro. Uno degli obiettivi principali della UE è stato l'allargamento ad est, culminato con l'integrazione nei propri confini dell'ex Patto di Varsavia, quali i Paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania, che facevano parte dell'URSS), Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Bulgaria, Slovenia, Malta e Cipro. Questo allargamento l'ha portata a confrontarsi con i problemi statuali che affliggono i Balcani¹ e l'Europa orientale. Anche la NATO, alleanza e organizzazione militare difensiva nata per contrastare il pericolo comunista in Europa, oltre ad aver dovuto modificare i propri obiettivi, principi e modalità di azione, ha proceduto all'inclusione dei Paesi dell'Europa orientale, confrontandosi anch'essa con non pochi problemi.

La Russia, dopo i turbolenti anni della presidenza Eltsin, si è economicamente ripresa sotto la guida di Vladimir Putin e ha rivendicato la propria egemonia su quello che considera il suo "cortile di casa", ovvero sugli Stati nati dalla disgregazione

¹ Precisamente, i Balcani sono un sistema montuoso che si sviluppa in direzione Est-Ovest, prevalentemente all'interno della Bulgaria. G. Lizza, *Geopolitica. Itinerari del potere*, UTET Libreria, Torino, 2001.

Tuttavia, nel linguaggio ordinario, il termine "Balcani" è passato a indicare un'area molto più vasta, comprendente a volte solo la Penisola Balcanica (ovvero la ex Jugoslavia, l'Albania, la Turchia europea, la Grecia e la Bulgaria), altre volte anche la Romania e la Moldova. In questo studio, mi riferirò ai Balcani nel senso più ampio del termine.

dell'URSS. Inoltre, Mosca non ha mai accettato la riduzione della propria influenza sui Paesi che un tempo gravitavano attorno alla sua orbita. Chiaramente ciò ha portato al contrasto di interessi fra UE, USA (l'attore forte della NATO) e Russia in alcuni contesti regionali, quali i Balcani, l'Europa orientale, il Caucaso.

L'obiettivo di questo lavoro è quello di analizzare secondo una ottica comparata tre casi di separatismi nati dalla dissoluzione di URSS e Jugoslavia: Kosovo, Repubblica Srpska e Transnistria, in maniera tale da identificarne le differenze nei percorsi storico-politici da essi intrapresi, nonché i "giochi" di politica internazionale attuati dai tre principali attori sulla scena europea (per l'appunto, USA, UE e Russia). Questi tre casi presentano varie diversità ma anche alcune analogie, nelle cause scatenanti il sorgere dei separatismi, nel loro sviluppo, nelle diverse politiche attuate dalle potenze internazionali in ognuna di queste situazioni; senza dimenticare che ognuno dei tre casi in questione ha dato vita a dibattiti di natura giuridica (ad esempio sull'applicazione del diritto all'autodeterminazione dei popoli, la ricerca di maggiore democrazia come giustificazione dell'indipendenza, il ruolo del riconoscimento degli altri Stati) su cui la giurisprudenza e gli esperti di diritto non sono ancora riusciti a trovare una posizione unanime. Si vedrà anche come, di volta in volta, i vari attori internazionali abbiano utilizzato a proprio favore questa mancanza di certezza giuridica per perseguire i propri scopi politici e strategici.

Questo studio si sviluppa essenzialmente in due parti: la prima parte, costituita da tre capitoli, si caratterizza per una natura descrittiva e mira a presentare in maniera sintetica ma esaustiva i tre separatismi in esame, ponendo risalto sulla storia dei conflitti (le uniche vere guerre scoppiate in Europa dopo la fine della seconda guerra mondiale), l'evoluzione dei panorami politici, gli interventi di attori esterni e la presenza internazionale nelle tre regioni, la situazione economica ed eventuali ulteriori caratteristiche specifiche per ogni caso; la seconda parte, costituita da un unico capitolo, si caratterizza invece per essere di natura analitica e comparativa, avendo l'obiettivo di individuare similitudini e differenze fra Kosovo, Repubblica Srpska e Transnistria. Si è provato, inoltre, a tracciare scenari futuri e possibili risvolti per ognuna delle aree oggetto di trattazione.

CAPITOLO I

KOSOVO.

Il ruolo della comunità internazionale e l'indipendenza unilaterale.

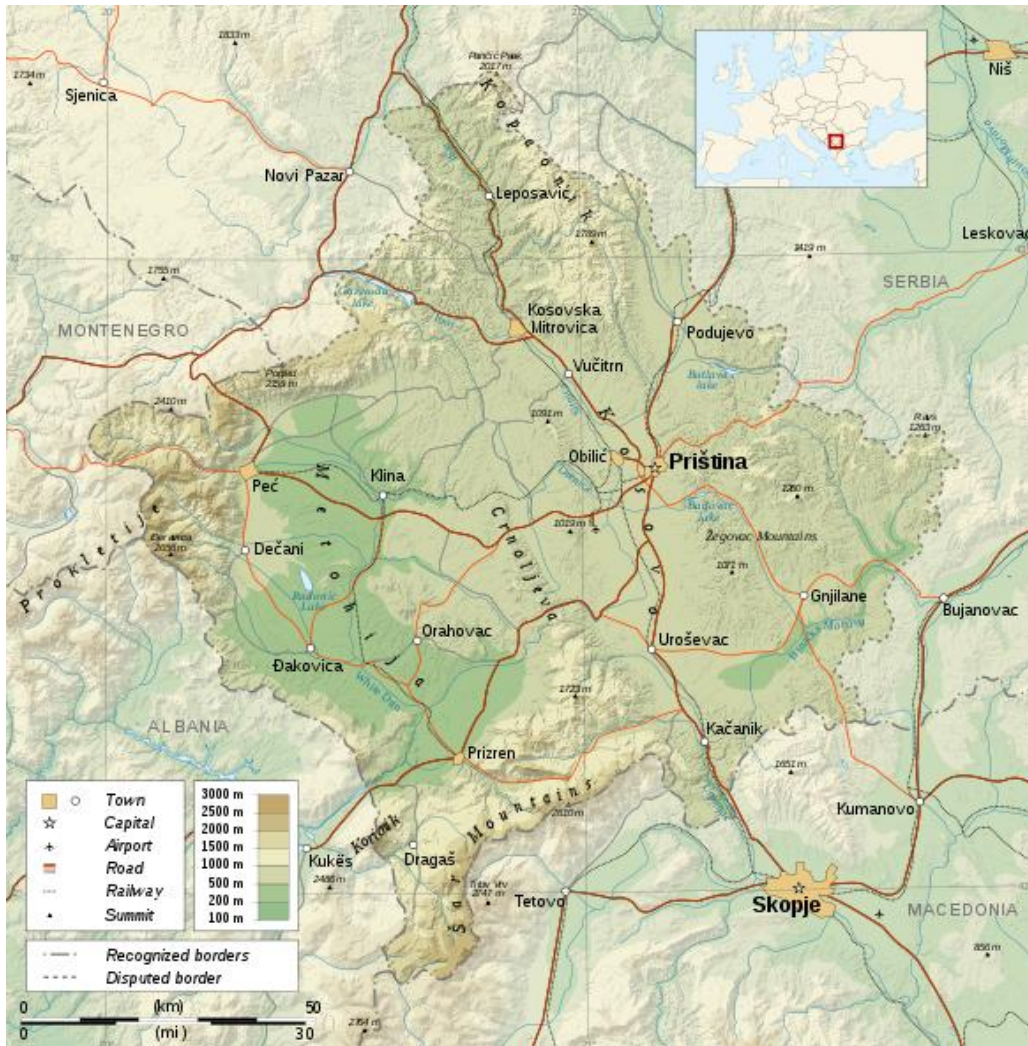
Il Kosovo è una regione prevalentemente collinare e montuosa sita al centro dei Balcani. Dalla forma quasi romboidale, è incastonato fra la FYROM Macedonia (a Sud-Est), l'Albania (Sud-Ovest), il Montenegro (Ovest) e la Serbia (Nord e Est). Non gode di accesso al mare, e il clima è di tipo continentale, caratterizzato da estati calde e inverni piuttosto rigidi. Le principali città sono Pristina, Pec e Mitrovica.

Già dagli anni ottanta si ebbero in Kosovo i primi focolari di tensione². Tuttavia, nonostante l'acuirsi della crisi, nei primissimi anni Novanta la regione non destò l'attenzione della comunità internazionale, completamente distratta dai problemi in Medio Oriente (Guerra del Golfo, Prima Intifada) e dalla crisi croato-bosniaca. Inoltre, a differenza di Bosnia, Croazia e Slovenia, che erano repubbliche autonome federate all'interno della Jugoslavia, il Kosovo era una regione autonoma interna alla Repubblica Federata di Serbia. Nei circoli diplomatici era dunque visto come un problema di ordine interno, che non riguardava la politica internazionale.

Solo nel biennio 1997-98 il Kosovo entrò nell'agenda della politica internazionale, in seguito al dilagare della guerriglia albanese e alla conseguente dura risposta delle autorità serbe, che agivano con l'intento di evitare il ripetersi dei massacri avvenuti durante la guerra bosniaca.

² I problemi etnici iniziarono con la conquista turca della regione, che diede il via all'immigrazione albanese in Kosovo. Scontri ed episodi di pulizia etnica si sono sempre susseguiti nella storia kosovara, ma terminarono con la costituzione della Jugoslavia di Tito. Alla morte di quest'ultimo, però, la tensione si riacutizzò. Nel 1987 giunse in Kosovo il leader della Lega dei Comunisti di Jugoslavia (denominazione assunta nel 1952 dal Partito Comunista di Jugoslavia, fondato nel 1919; la Lega si disciolse nel 1990 con il XIV Congresso), Slobodan Milosevic, con il compito di riappacificare le due etnie. Ma Milosevic si schierò apertamente dalla parte serba, divenendone il leader nazionalista; nel 1989 fu revocato lo status paritario goduto dalla lingua albanese nella regione con il serbo, furono ridotte le autonomie costituzionali della provincia, chiuse le scuole autonome albanesi, i funzionari amministrativi albanesi furono sostituiti con personale serbo. Il Parlamento serbo introdusse queste modifiche nella Costituzione della Repubblica federata il 28 marzo 1989. J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave, 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2002, p. 554.

Figura 1.1 – Cartina fisica del Kosovo.



Fonte: it.wikipedia.org/wiki/File:Kosovo_map-en.svg

1.1 – I primi approcci della comunità internazionale al problema Kosovo.

Il primo pubblico approccio alla “questione Kosovo”³ da parte della comunità internazionale può ben essere identificato nel discorso del Presidente degli Stati Uniti d’America George Bush del 24 dicembre 1992. In tale occasione Bush senior avvertì Milosevic che gli USA non avrebbero tollerato senza reagire una avventura militare serba in Kosovo. Tuttavia, questo monito andava inserito in un più ampio contesto, riguardante la crisi croato-bosniaca in atto e nel quale il Kosovo giocava, agli occhi dei circoli diplomatici internazionali, un ruolo del tutto marginale.

³ Mentre la Jugoslavia si sfasciava, con le indipendenze delle varie repubbliche federate, in Kosovo si organizzava la LDK, Lega Democratica del Kosovo, guidata da Ibrahim Rugova, che seguì un percorso di resistenza passiva e non violenta. Gli Albanesi boicottarono le elezioni ufficiali e stabilirono istituzioni (in particolare nel settore della sanità) e scuole separate, dichiararono l’indipendenza della Repubblica del Kosovo dalla Serbia seppur rimanendo all’interno della Federazione Jugoslava (2 luglio 1990), adottarono una costituzione (settembre 1990) e tennero un referendum sull’indipendenza (24 maggio 1992), che registrò l’80% dei votanti con un 98% di sì, che peraltro non venne riconosciuto internazionalmente. Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., p. 556.

Nel 1996, in seguito al dispiegamento delle truppe statunitensi in Bosnia conseguente agli accordi di Dayton, gli USA decisero di aprire a Pristina un ufficio informazioni, con lo scopo di seguire da vicino gli accadimenti nella provincia. Nel 1997, con l'aggravarsi della situazione⁴, le potenze occidentali decisero di riattivare il Gruppo di contatto, allargato all'Italia⁵. Il 24 settembre 1997 il Gruppo esprime profonda preoccupazione per la piega che gli avvenimenti stavano prendendo, invitando le leadership serba e albanese al dialogo. In novembre si mosse l'Unione europea, attraverso una lettera spedita dai ministri degli esteri francese e tedesco Hubert Védrine e Klaus Kinkel a Milosevic; i due esortavano il leader serbo alla negoziazione, promettendo in cambio l'incremento di scambi commerciali con la UE.

In questa prima fase della crisi kosovara l'intento delle potenze occidentali e della Russia era mantenere lo status quo e preservare una certa stabilità regionale, appena faticosamente raggiunta con la fine della guerra in Bosnia. Gli albanesi, pacifisti o guerriglieri che fossero, avrebbero dovuto adattarsi a questa visione strategica e ridurre le proprie pretese. In tal senso, una frase dell'inviato speciale statunitense nei Balcani, Robert S. Gelbard, è emblematica: "Rugova dovrebbe ormai sapere che l'indipendenza non è una opzione accettabile". Sempre Gelbard, sosteneva che l'UCK⁶, lungi da essere un legittimo movimento di liberazione nazionale, fosse "senza alcun dubbio un gruppo terrorista", opinione peraltro diffusa in vari ambienti occidentali⁷.

La situazione mutò in seguito all'intensificarsi delle operazioni militari serbe di fine febbraio-marzo 1998, che produssero svariati morti e migliaia di profughi⁸. Da allora la crisi kosovara viene finalmente percepita come una questione di rilevanza internazionale e non solo più un affare interno alla nuova Federazione Jugoslava. Inoltre la parte albanese passava definitivamente, agli occhi dell'opinione pubblica internazionale, nel ruolo di vittima della pulizia etnica serba. Il 9 marzo il Gruppo di contatto elaborò un piano di azione nel quale erano condannati sia le violenze serbe che il terrorismo dell'UCK, si invitava Belgrado a ritirare le forze speciali dalla provincia entro dieci giorni e si auspicavano la presenza di organizzazioni internazionali in Kosovo, la ripresa del dialogo, un embargo sulle armi e una moratoria sugli aiuti finanziari alla Jugoslavia. Il testo ricalcava i numerosi e fallimentari documenti elaborati durante la crisi bosniaca; usando le parole di Pirjevec, si trattava di

⁴ Dalla metà del 1996 al febbraio 1998 il movimento armato albanese provocò circa 100 incidenti armati con le forze serbe, senza subire gravi perdite. Inoltre, capitavano scontri fra albanesi radicali e i seguaci di Rugova; gli estremisti albanesi perseguitavano anche i Rom e i Gorani (macedoni islamizzati). Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., p. 563.

⁵ Questo gruppo, composto da Stati Uniti, Russia, Gran Bretagna, Francia e Germania, era stato formato per vigilare sulla pace nella ex Jugoslavia. In virtù dell'ampio dispiegamento di truppe in Bosnia, fu invitata a farne parte anche l'Italia.

⁶ Acronimo del movimento armato albanese Ushtria Clirimtare e Kosoves, nato nel 1993.

⁷ Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., pp. 562-563.

⁸ I primi scontri dell'anno si ebbero in febbraio e provocarono la morte di circa venti civili. I funerali di queste vittime si svolsero il 3 marzo e furono teatro di incidenti con altri nove morti. Al 21 marzo si connotavano 52 vittime della repressione serba. P. Caiti, *Kosovo: gli antefatti e l'intervento NATO*, in RID, Rivista Italiana Difesa, n° 8 agosto 1999, p. 30.

(...) misure, queste, che furono il risultato di un compromesso tra la Francia, l'Italia e la Russia, sensibili alle ragioni dei Serbi, e la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, che avrebbero invece desiderato una politica più incisiva nei loro confronti (...) ⁹

Si poteva notare la spaccatura prodottasi all'interno delle potenze occidentali, con l'Europa più attendista e incline alla via diplomatica e gli USA favorevoli ad azioni più forti, sostenute con particolare vigore dal Segretario di Stato Madeleine Albright.

Il 31 marzo il Consiglio di Sicurezza ONU deliberò la Risoluzione 1160, con la quale ancora una volta si deploravano le violenze serbe e dell'UCK e si decretava l'embargo sulle armi nei confronti della Jugoslavia. Un così blando provvedimento, che ricordava l'atteggiamento quietista precedente lo scoppio della guerra in Bosnia, era dovuto all'opposizione russa a misure più radicali, che comunque furono adottate unilateralmente (ma scarsamente applicate) da UE, USA, Canada e Giappone.

Il protrarsi delle violenze serbe, ampiamente riprese dai media occidentali, comportò sempre più l'avvicinamento dell'amministrazione Clinton agli albanesi. A dimostrazione di ciò, Gelbard fu sostituito dall'architetto di Dayton, Richard Holbrooke, nonostante non corresse buon sangue fra questi e la Albright. Il Gruppo di contatto si rivelava invece assolutamente inutile, dato l'ostruzionismo russo. La UE e gli USA imposero nuove sanzioni (proibizione di ulteriori investimenti in Jugoslavia e blocco dei conti corrente serbi sulle banche occidentali) e soprattutto cominciarono a ventilare la possibilità di un intervento della NATO. La Russia, anche dietro consiglio tedesco, cercò dunque di far ammorbidire le posizioni di Belgrado, attraverso un incontro a Mosca fra Eltsin e Milosevic; durante il faccia a faccia, il presidente russo ribadì il proprio appoggio al leader serbo, avvertendolo però che se non avesse seguito i consigli del Cremlino, questo si sarebbe disinteressato della questione kosovara. L'esito dell'incontro fu il permesso accordato da Milosevic a far entrare in Kosovo una missione di osservatori diplomatici che doveva monitorare gli avvenimenti, nonché una diminuzione della pressione serba sull'UCK, che immediatamente sfruttò l'occasione, cogliendo alcuni successi sul campo.

Ma le forze serbe non tardarono a reagire, con una controffensiva serba in luglio, che provocò un maggiore avvicinamento statunitense alle posizioni albanesi. Ormai l'amministrazione Clinton, preoccupata della possibilità dell'allargamento del conflitto anche alla Macedonia, era convinta che per garantire stabilità ai Balcani bisognasse sconfiggere definitivamente il nazionalismo serbo. Venne rivalutato pubblicamente l'UCK: James Rubin, il portavoce del Dipartimento di Stato, dichiarò che una organizzazione, se godeva del sostegno della maggior parte della popolazione e nonostante vi militassero alcuni personaggi colpevoli di atti di terrorismo, "non era

⁹ Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., p. 564.

necessariamente un'organizzazione terrorista”¹⁰. Inoltre, Washington fece propria la tesi, precedentemente avanzata dal procuratore generale del Tribunale per i delitti commessi nella ex Jugoslavia, la canadese Louise Arbour, secondo cui Milosevic fosse responsabile di crimini di guerra. Gli USA cominciarono a valutare seriamente l'impiego della forza, tramite NATO, per risolvere la questione.

L'Europa invece si manteneva su posizioni più moderate, convinta che il cavallo giusto su cui puntare fosse Rugova e non l'UCK e restia a far entrare in campo la NATO. Comunque la NATO svolse, fra il 17 e il 22 agosto, delle esercitazioni in Albania, come monito per i serbi.

In autunno gli statunitensi presentarono il primo piano di pace concreto: è il cosiddetto Piano Hill, dal nome dell'ambasciatore americano in Macedonia, che lo trasmise a Rugova e Milosevic. Sostanzialmente si prevedeva una forte autonomia della provincia, incentrata sulle municipalità quali unità di base. La sovranità serba non sarebbe stata intaccata (lo status definitivo sarebbe stato deciso dopo tre o cinque anni), almeno formalmente, ma ciò non convinse Belgrado, che rifiutò la proposta.

Proprio in seguito a questo rifiuto, accompagnato dall'inasprirsi delle violenze sugli albanesi, i paesi europei si allinearono alla posizione di Washington. Il 23 settembre il Consiglio di Sicurezza ONU adottava la Risoluzione 1199, che ventilava la possibilità di “ulteriori passi e misure aggiuntive” contro la Serbia¹¹. Questa formula ambigua fu necessaria per non urtare la sensibilità di Cina e Russia, ma poteva essere facilmente interpretata come una minaccia di uso della forza. In realtà le ritrosie russe erano solamente di facciata, miranti a placare le forze nazionaliste interne antagoniste di Eltsin (che si facevano portavoce di una ideologia panslavista), mentre in sostanza Mosca, secondo le parole del ministro degli esteri Ivanov, avrebbe solamente “fatto un gran strepito” senza agire realmente. E infatti, la Risoluzione 1203, adottata in ottobre (in seguito a un accordo fra Holbrooke e Milosevic, rifiutato dagli albanesi e non rispettato dai serbi) appoggiava esplicitamente un eventuale coinvolgimento NATO, ormai sempre più probabile.

1.2 – Rambouillet.

Il piano Hill fu riproposto ben sei volte in pochi mesi, ogni volta con qualche modifica, e fu sempre respinto dalle parti coinvolte.

La settima versione venne proposta durante delle negoziazioni che si svolsero in Francia fra febbraio e marzo, a Rambouillet. Gli Albanesi si presentarono a queste negoziazioni per la prima volta uniti, senza divisioni interne, mentre Milosevic inviò una delegazione diplomatica composta da personaggi di secondo piano, ma composta in maniera tale da rappresentare tutte le etnie della federazione. Le negoziazioni furono lunghe e snervanti, caratterizzate dall'ostruzionismo serbo (mentre i negoziati erano in

¹⁰ *Ibidem*, p. 572.

¹¹ *Ibidem*, p. 576.

atto le truppe serbe portavano avanti operazioni militari in Kosovo) e da una insolita flessibilità da parte albanese, consigliata dagli USA, che in tal modo volevano convincere definitivamente gli europei chi fossero le vittime e chi i carnefici. Ormai gli Stati Uniti non vedevano possibili soluzioni oltre l'impiego della NATO. Anche l'accordo proposto, rifiutato dai Serbi¹² (che presentarono una propria proposta per l'"autogoverno nel Kosmet", firmata da rappresentanti di tutte le etnie della Jugoslavia), era in realtà oggettivamente inaccettabile per Belgrado¹³. Di fatto, infatti, veniva legittimato l'UCK, considerato come un gruppo terrorista dal governo di Milosevic; ancora, il capitolo settimo del Trattato prevedeva l'invio di una forza multinazionale, denominata Kosovo Force (KFOR), sotto il comando della NATO. Come statuito dai paragrafo 7 e 8 dell'appendice B, il personale NATO avrebbe goduto di ampie immunità e gli sarebbe dovuto essere garantito il libero accesso su tutto il territorio della Jugoslavia, e non solo in Kosovo¹⁴. Era prevista un'ampia autonomia per la provincia, con un presidente, un governo e un parlamento propri aventi competenze esclusive su moltissimi campi; i kosovari avrebbero perfino potuto intrattenere relazioni internazionali proprie, mentre la Federazione si sarebbe occupata praticamente solo della difesa e della politica monetaria. Ma il nodo fondamentale di tutto il trattato era la questione dell'indipendenza. Così il paragrafo 3 dell'articolo I, capitolo 8:

Tre anni dopo l'entrata in vigore del presente accordo sarà convocata una riunione internazionale al fine di definire una procedura per giungere a una soluzione definitiva in Kosovo, sulla base della volontà popolare, del punto di vista delle autorità competenti relativi agli sforzi compiuti da ogni parte rispetto all'applicazione del presente accordo e dell'Atto finale della conferenza di Helsinki; e inoltre per intraprendere una valutazione completa dell'applicazione del presente accordo; e per prendere in considerazione le proposte avanzate da qualsivoglia parte per delle disposizioni aggiuntive.

Come si vede si tratta di una formula particolarmente ambigua, in cui la parola "indipendenza" non viene neanche citata. Ma è evidente che un eventuale referendum

¹² Con un gesto che sapeva di sfida, il 9 marzo la magistratura serba emanava un mandato d'arresto per tre negoziatori di etnia albanese, tra cui il comandante dell'UCK Hashim Thaci. Caiti, *Kosovo, op. cit.*, p. 30

¹³ Il testo dell'Accordo di Rambouillet è disponibile, in inglese, presso il sito del Dipartimento di Stato USA all'indirizzo http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_rambouillet_text.html.

¹⁴ Così il paragrafo 7: "Il personale NATO sarà immune da ogni forma di arresto, inquisizione e detenzione da parte delle autorità della Repubblica Federale Jugoslava. Il personale della NATO erroneamente arrestato o detenuto dovrà essere immediatamente riconsegnato alle autorità NATO". Il paragrafo 8, invece, recitava: "Il personale NATO dovrà godere, con i suoi veicoli, vascelli, aerei e equipaggiamento di libero ed incondizionato transito attraverso l'intero territorio della Federazione delle Repubbliche Jugoslave, ivi compreso l'accesso al suo spazio aereo e alle sue acque territoriali. Questo dovrà includere, ma non essere a questo limitato, il diritto di bivacco, di manovra e di utilizzo di ogni area o servizio necessario al sostegno, all'addestramento e alle operazioni".

che ne ricomprendesse l'opzione, avrebbe avuto un esito scontato, data la maggioranza della popolazione albanese.

Queste misure, eccezionalmente sbilanciate a favore della parte albanese, erano tremendamente lesive della sovranità della Federazione Jugoslava e un governo nazionalista come quello di Milosevic non poteva in alcun modo accettarle. Chiaramente gli Stati Uniti erano ben consci di ciò, ma così di fatto volevano togliere qualunque margine di manovra diplomatica a Belgrado. L'Europa, dando il proprio consenso al testo, si allineava alla linea statunitense, seppur con qualche remora. La Russia non aveva nessuna voglia di impelagarsi concretamente nella vicenda Kosovo.

La guerra era dunque diventata inevitabile.

1.3 – L'intervento della NATO. Il mutamento del ruolo dell'Alleanza Atlantica.

Si è vista la volontà interventista degli Stati Uniti. Ma questa si scontrava con le posizioni russe e cinesi all'interno del Consiglio di Sicurezza ONU. Dunque non si poteva agire militarmente dietro mandato ufficiale delle Nazioni Unite, anche se le ultime risoluzioni del 1998 non escludevano la possibilità di intervento da parte di altre organizzazioni internazionali. Lo strumento giusto per l'attacco divenne conseguentemente la NATO, che già si era positivamente distinta in Bosnia con l'operazione *Deliberate Force*.

La NATO nasceva nel 1949 come alleanza difensiva contro le forze sovietiche e degli stati satelliti dell'URSS, organizzati, a partire dal 1955, nel Patto di Varsavia. Con la caduta del Muro di Berlino, dei regimi comunisti e l'implosione dell'URSS veniva chiaramente a mancare la ragion d'essere di una alleanza militare che di fatto non aveva mai neanche avuto occasione di combattere. Era evidente che si rendeva necessaria una ridefinizione degli obiettivi della NATO, rielaborati in seguito al Vertice di Roma del novembre 1991 nel Nuovo Concetto Strategico¹⁵. Gli obiettivi dell'Alleanza diventano sinteticamente:

- mantenere la stabilità in Europa per garantire la crescita e diffusione della democrazia nonché del libero mercato¹⁶;
- impedire che qualche paese possa intimidire o attaccare altri Stati tramite l'uso della forza;
- diventare un forum di consultazione su ogni argomento importante riguardante gli interessi vitali dei membri;
- l'allargamento dell'alleanza nell'Europa orientale.

Punto fermo rimaneva però l'egemonia al suo interno dell'ormai unica superpotenza mondiale rimasta, gli Stati Uniti. Questi ultimi hanno cominciato a

¹⁵ F. Zannoni, *I rischi della vittoria*, in M. Antonsich, A. Colombo, A. Ferrari, A. Redaelli, A. Vitale, F. Zannoni, *Geopolitica della crisi. Balcani, Caucaso e Asia Centrale nel nuovo scenario internazionale*, EGEA, 2001, pp. 73-74.

¹⁶ In seguito ai fatti dell'11 settembre 2001, il campo d'azione strategico della NATO si è ampliato notevolmente, con l'operazione ISAF in Afghanistan.

considerare la NATO come un proprio strumento da utilizzare per realizzare la propria volontà politica, provocando spesso reazioni stizzite degli altri stati membri, che, con l'accelerazione del processo di integrazione europea, sempre più mal sopportano la supremazia statunitense all'interno dell'alleanza.

Le diffidenze e antipatie risultate evidenti già durante l'intervento in Bosnia, si sono mostrate ripetutamente anche in Kosovo. Inoltre qui intervenne un nuovo fattore: se in Bosnia l'azione della NATO era stata richiesta dal governo bosniaco e legittimata dall'ONU tramite il meccanismo della doppia chiave, in base al quale venivano autorizzati i raid aerei, nel caso del Kosovo si è trattato di un vero e proprio attacco a uno Stato sovrano, che andava contro i principi della Carta delle Nazioni Unite, che giustifica l'uso della forza solo in caso di autodifesa o su esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Secondo la posizione statunitense, l'intervento armato della NATO sarebbe stato giustificato dalla

(...) convinzione che la catastrofe umanitaria in atto nel Kosovo costituisse una base legale sufficiente per dare carta bianca a un intervento della NATO, anche senza la benedizione dell'ONU.¹⁷

Anche i britannici, guidati dal nuovo premier laburista Tony Blair, abbracciarono questa tesi, mentre la gran parte dei paesi europei erano titubanti. Il concetto di "guerra umanitaria" ha alimentato un vivace dibattito politico e filosofico in Occidente¹⁸: vi era chi, come Goldhagen e Flores d'Arcais, giustificava la guerra sulla base della assoluta efferatezza di Milosevic (a cui bisognava reagire solo con la forza)¹⁹ o sul fatto che la NATO non aveva propri interessi nell'area e agiva solo per salvare esseri umani (Dahrendorf)²⁰; a favore della guerra si pronunciarono eminenti intellettuali come Sontag e l'ex presidente cecoslovacco Havel, e pure il filosofo americano Michael Walzer accettava la tesi della guerra giusta, seppur con qualche riserva²¹. Altri invece credevano meno alle ragioni umanitarie dell'intervento bellico, sostenendo che dietro di questo si nascondessero ragioni economiche e politiche dettate dalla ragion di Stato oppure culturali: fra questi, si annoverano Danilo Zoro (che sosteneva la tesi secondo cui bisognasse assicurare la stabilità della zona per permettere il passaggio di oleodotti e gasdotti), Giuliano Pontara (secondo cui nessuna guerra è giusta, a prescindere), Giorgio Galli (il reale intento sarebbe l'imposizione del modello culturale occidentale), Beck (il quale esalta la figura degli USA come gendarmi del

¹⁷ Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., p. 573.

¹⁸ A. Castelli, *Critica alla guerra umanitaria. Il dibattito italiano sull'intervento militare della NATO nei Balcani*, Ombre Corte, 2009.

¹⁹ *Ibidem*, p. 22.

²⁰ *Ibidem*, pp. 24-25.

²¹ *Ibidem*, pp. 28-30.

mondo, figura che sarebbe entrata a far parte dell'etica culturale americana), Angelo Panebianco (mette in risalto l'importanza per la NATO di garantire stabilità politica nei Balcani)²². Andrea Carati, invece, pur riconoscendo che l'azione della NATO in Kosovo sia stata effettivamente un intervento militare umanitario, nota che essa è stata un caso isolato, non più ripetuto negli ultimi dieci anni e che

*(...) non si è affermata una dottrina di ingerenza umanitaria condivisa, i principali attori statali del sistema internazionale rimangono poco inclini ad adottarla e il tema dell'ingerenza sembra rispondere a nuove esigenze di sicurezza, le quali rischiano di oscurare le ragioni umanitarie emerse con forza negli anni novanta*²³.

Proprio il fatto che l'intervento umanitario (la parola "guerra", effettivamente, è bandita dal vocabolario NATO, e del resto la maggior parte delle Costituzioni dei paesi membri dell'Alleanza, la ripudiano esplicitamente) sia stato effettuato solo in Kosovo e non in altri contesti di grave emergenza, dove la pulizia etnica ha provocato ben più danni e drammi, alimenta le tesi di coloro che credono che l'azione della primavera del '99 fosse dettata da motivi molto più pragmatici.

In ogni caso, l'egemonia americana all'interno della NATO, l'atteggiamento quasi pilatesco della Russia, e le continue notizie di massacri, peraltro spesso gonfiate ad arte dai media occidentali e dagli albanesi, fecero sì che alla fine anche i leader europei accettassero la tesi americana. L'operazione *Allied Force* iniziò dunque la sera del 24 marzo²⁴. Ma fu una operazione militare atipica. Infatti, se è vero che gli USA premevano per l'intervento, questo sarebbe dovuto essere solo aereo. Inviare truppe di

²² *Ibidem*, pp. 37-44.

²³ A. Carati, *L'intervento militare umanitario a dieci anni dal Kosovo*, ISPI Policy Brief n. 125, marzo 2009.

²⁴ I bombardamenti diurni cominciarono il 26 marzo, mentre in Bulgaria veniva costituita una legione, composta da qualche centinaio di volontari, destinata ad andare in aiuto dei Serbi. Gli aerei NATO partivano dalle unità navali giunte nell'Adriatico (da cui partivano anche i missili da crociera a lunga gittata) e da quella portaerei naturale in mezzo al Mediterraneo che è la penisola italiana (in particolare dalle basi NATO di Aviano e Gioia del Colle). Belgrado fu bombardata per la prima volta il 3 aprile. Inizialmente furono colpiti esclusivamente obiettivi militari definiti come strategici, quali aeroporti, postazioni missilistiche, impianti radar, centri di comando e controllo. Solo a partire dal 6 aprile furono bombardate anche le truppe serbe in Kosovo, a diretto supporto dell'UCK. In risposta all'attacco NATO, Milosevic intensificò l'opera di pulizia etnica, favorendo l'imponente esodo di profughi albanesi verso le frontiere con l'Albania, la Macedonia e il Montenegro. Per assistere i profughi rifugiatosi in Albania, l'Italia, coadiuvata da altri Stati, tra cui Svizzera e Israele, varava la missione "Arcobaleno", con grande dispiego di mezzi. La guerra fu più lunga di quanto previsto dai vertici NATO e durò 78 giorni. L'accordo che pose termine al conflitto fu firmato il 9 giugno e prevedeva lo sgombero delle forze serbe entro 11 giorni. La NATO ha effettuato durante il conflitto 38.004 voli di cui 10.484 di attacco; ha sganciato 23614 bombe e missili contro 490 bersagli fissi e 520 mobili (per un costo di circa 7 miliardi di dollari); ha distrutto 12 dei 15 Mig-29 di Belgrado e dieci postazioni missilistiche antiaeree; le perdite umane dell'esercito jugoslavo sono state di 462 soldati e 114 poliziotti, mentre le perdite civili si aggirano intorno ai 500 morti e 8.000 feriti; i danni materiali per Belgrado ammontavano a circa 35-40 miliardi di dollari. Le forze aeree NATO denunciarono la perdita di soli due apparecchi, senza subire perdite umane. Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., pp. 638-639.

terra era impensabile per l'amministrazione Clinton, in quanto molto difficilmente il Congresso avrebbe approvato una tale decisione. Inoltre, come sottolinea lo stesso Clinton nella sua autobiografia, l'invio di truppe di terra avrebbe aumentato il rischio di perdite statunitensi, che l'opinione pubblica non avrebbe tollerato, data anche la bassa popolarità del presidente in quel periodo²⁵. Dunque, la parte terrestre dell'operazione sarebbe spettata all'UCK, opportunamente riorganizzato, addestrato e rifornito di armi (secondo uno schema ripreso successivamente in Afghanistan con l'Alleanza del Nord contro i Talebani), mentre la NATO si sarebbe occupata esclusivamente dei bombardamenti dal cielo. Si produsse così una situazione che vedeva sostanzialmente lo svolgersi di due guerre parallele, una, in cielo, ad alto contenuto tecnologico e una, in terra, svolta con mezzi decisamente più tradizionali²⁶. I bombardamenti dovevano inizialmente avere un effetto di pressione psicologica sulla popolazione e per questo fin dall'inizio interessarono l'intero territorio della Federazione e non solo il Kosovo (eccetto il Montenegro, che, guidato da Djukanovic, cominciò ad allontanarsi da Belgrado). Inoltre era prevista una rapida resa da parte di Belgrado, ma ben presto si capì che l'ostinazione serba era stata fin troppo sottovalutata. Il prolungarsi della resistenza serba provocò ulteriori dissapori all'interno dell'Alleanza sul metodo di conduzione della guerra. Essendo un intervento di tipo umanitario, era necessità primaria evitare i cosiddetti danni collaterali; inoltre non si voleva turbare la volubilità dell'opinione pubblica con notizie di perdite umane da parte NATO e quindi gli aerei dovevano attaccare da quote irraggiungibili per la contraerea serba ma dalla quale era anche terribilmente difficile centrare gli obiettivi, pure con l'aiuto delle bombe "intelligenti"; così facendo si limitava esponenzialmente l'efficacia bellica dei sofisticati mezzi militari.

Il primo visibile effetto dell'attacco delle potenze occidentali fu l'intensificarsi della pulizia etnica da parte delle forze serbe (si cominciò addirittura a parlare di genocidio, in maniera probabilmente esagerata) e l'inizio di un grande esodo di migliaia di albanesi verso Montenegro, Albania e Macedonia, col rischio di allargare il conflitto. La guerra stava prendendo una brutta piega, rischiando di trasformarsi in un clamoroso smacco per l'Alleanza Atlantica, spaccata in due fazioni: USA e Gran Bretagna favorevoli a continuare l'azione militare, Francia, Germania, Italia²⁷ e Grecia propensi a una loro interruzione (gli aerei partivano proprio dalle basi site negli ultimi due paesi). Alla fine i bombardamenti continuarono, ma l'azione diplomatica riprese vigore: l'opzione di una mediazione russa fu di nuovo presa in considerazione, anche perché Eltsin, pressato dalle forze nazionaliste, dovette uscire dalla propria posizione attendista e il 9 aprile dichiarò minaccioso che una escalation del conflitto non sarebbe stata

²⁵ B. Clinton, *My life*, Alfred A. Knopf, New York, 2004, p. 610.

²⁶ Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., p. 605.

²⁷ Parteciparono agli attacchi anche aerei italiani, scatenando una polemica sulla costituzionalità della decisione del governo D'Alema. Gli aerei italiani coinvolti erano cacciabombardieri del tipo AMX e Tornado, di stanza a Ghedi e Piacenza. Caiti, *Kosovo*, op. cit., p. 35.

tollerata dalla Russia, paventando addirittura la possibilità di una guerra europea o mondiale.

In realtà era un bluff, i russi si sarebbero impegnati solo a livello diplomatico, e in Occidente lo sapevano benissimo (anche perché Mosca dipendeva dai prestiti della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale...). Tuttavia questa presa di posizione avrebbe dato coraggio ai sostenitori della ripresa delle negoziazioni. Sempre in aprile, un esponente del nuovo governo tedesco di sinistra, Joschka Fischer, presentò un piano di pace nel quale la Russia avrebbe avuto un ruolo centrale, e che delegava il compito di risolvere la questione kosovara all'ONU. Eltsin dimostrò il proprio appoggio alla proposta tedesca inviando nella regione, il 15 aprile, l'ex premier Viktor Cernomyrdin con la funzione di negoziatore. Il piano tedesco, che prevedeva 24 ore di tregua, fu però bocciato dalla NATO a causa della intransigenza britannica²⁸.

La guerra intanto era entrata nella seconda fase, con una intensificazione della campagna aerea: ormai si era aggiunto un altro obiettivo oltre quelli iniziali, ovvero salvare la faccia alla NATO e raggiungere il successo a qualunque costo. E quali fossero questi costi fu subito visibile a tutti, in quanto le vittime civili, i famosi danni collaterali, ebbero una impennata in aprile, intaccando la solidità dell'appoggio alla guerra dell'opinione pubblica internazionale. La notte del 7 maggio, durante un attacco a Belgrado, fu bombardata erroneamente l'ambasciata cinese, causando tre morti. Immediatamente scoppiò l'incidente diplomatico, con numerose manifestazioni anti-americane in varie città della Cina, che considerò l'attacco come un affronto al suo status internazionale e lo denunciò come atto di guerra. La Cina, membro permanente del Consiglio di Sicurezza, ribadì la sua contrarietà alla guerra (in quanto vedeva similitudini fra il Kosovo e le regioni dello Xinjiang e del Tibet, che chiedevano maggiore autonomia da Pechino) e ciò poteva complicare le negoziazioni.

Nonostante questo episodio, i bombardamenti aumentarono verso la fine di maggio. Il 27 maggio si ebbe un fatto nuovo: il procuratore generale del Tribunale dell'Aia Louise Arbour emise un mandato di comparizione verso Milosevic e altri quattro esponenti del suo regime, con l'accusa di crimini contro l'umanità e violazione delle leggi di guerra. Le accuse erano basate su una nutrita documentazione fornita da Stati Uniti, Francia, Germania e Gran Bretagna. Comunque sia, gli USA, dando prova di grande pragmatismo, emisero un comunicato con cui fecero sapere che il mandato di comparizione non avrebbe impedito loro di negoziare con Milosevic. Quest'ultimo pareva sempre più isolato; la Russia, che lo aveva sostenuto solo a parole, lo minacciò chiaramente di appoggiare l'intervento NATO in sede di Consiglio di Sicurezza nel caso non avesse assunto un atteggiamento disponibile durante le trattative. D'altronde, Milosevic aveva appoggiato i golpisti a Mosca nel '91 e nel '93, e Eltsin non se ne era affatto dimenticato.

²⁸ Caiti, *Kosovo, op. cit.*, p. 30.

Il leader serbo dunque decise di accettare il Piano formulato dal mediatore finlandese Ahtisaari in collaborazione con il russo Cernomyrdin e l'inglese Talbott. Il piano riprendeva totalmente il testo di Rambouillet, eccetto due punti: non faceva cenno di libertà di movimento per le truppe NATO in territorio jugoslavo fuori dal Kosovo (eccetto una fascia di cinque chilometri alla frontiera fra la provincia e la Serbia) e delegava all'ONU un ruolo centrale nel governo provvisorio, ripristinando così almeno formalmente la legalità internazionale. Veniva poi riconosciuta la sovranità e l'integralità della Federazione Jugoslava, senza fare riferimento all'indipendenza del Kosovo e preannunciava la smilitarizzazione dell'UCK²⁹.

Il 9 giugno cessarono i bombardamenti, in seguito alla firma di un Accordo Tecnico-Militare fra la NATO e il governo di Belgrado, con cui quest'ultimo accettava ufficialmente il Piano Ahtisaari. Il 10 giugno, grazie all'astensione cinese (ottenuta grazie all'inserimento di una frase che sottolineava il ruolo delle Nazioni Unite nel superamento delle crisi internazionali e che era una critica implicita alla politica statunitense)³⁰, il Consiglio di Sicurezza ONU approvò la Risoluzione 1244, che legittimava a posteriori l'azione bellica NATO, autorizzava l'invio di truppe internazionali in Kosovo³¹ e chiedeva al Segretario Generale ONU Kofi Annan di nominare un rappresentante speciale incaricato di organizzare l'amministrazione civile della provincia.

1.4 – L'amministrazione ONU in Kosovo.

Dunque, nel giugno 1999, in seguito a un attacco da parte di una organizzazione internazionale, nata peraltro come alleanza militare difensiva, a uno Stato sovrano, effettuato senza la copertura legale di una risoluzione ONU, nasceva uno Stato che non era tale, guidato da una amministrazione internazionale civile (la cui sicurezza era garantita da una forza militare da essa completamente indipendente), con un governo kosovaro ma su cui la Serbia manteneva la propria sovranità. Una situazione complicata, intricata, che ha dato vita ad ampi dibattiti politici e contrasti fra gli attori internazionali sui tempi e modi di questa fase amministrativa sotto egida ONU, perché

²⁹ Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., pp. 635-636.

³⁰ *Ibidem*, p. 638.

³¹ Sulla questione della composizione del contingente militare in Kosovo, si accese una diatriba fra la NATO, che avrebbe dovuto contribuire per la maggior parte delle truppe (particolarmente corpose dovevano essere le missioni di Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania, Italia e Francia), e la Russia, che avrebbe voluto controllare la parte settentrionale della provincia con circa diecimila uomini. Gli Stati Uniti, convinti che ciò avrebbe potuto portare a una divisione del Kosovo, si opposero alla richiesta russa. Mosca decise comunque di trasferire immediatamente un contingente di duecento uomini, impegnati in Bosnia, a Pristina, dove occuparono l'aeroporto con lo scopo di permettere l'atterraggio del grosso delle forze russe. Ma Ungheria, Bulgaria e Romania, sollecitate dagli USA, impedirono ai velivoli da trasporto russi di sorvolare il proprio spazio aereo, e quindi il colpo di mano russo fallì sul piano operativo. Sul piano politico, però i russi ottennero l'invio di 3.600 uomini che avrebbero continuato a controllare l'aeroporto senza essere alle dirette dipendenze della catena di comando NATO. Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., pp. 642-643.

era evidente che questa non poteva che essere transitoria, anche se il finale non era affatto chiaro (e per certi versi non lo è tuttora).

Il paragrafo 11 della Risoluzione 1244³² sanciva i seguenti obiettivi per l'amministrazione civile ONU, denominata UNMIK:

- A. *Promuovere la creazione, in attesa di una soluzione definitiva, di una sostanziale autonomia e auto-amministrazione del Kosovo, come da Allegato 2 e da Accordi di Rambouillet (S/1999/648);*
- B. *Svolgere funzioni amministrative civili di base fino a quando necessario;*
- C. *Organizzare e supervisionare lo sviluppo di istituzioni provvisorie democratiche di autonomia e auto-amministrazione, incluso tenere elezioni, in attesa di una soluzione politica;*
- D. *Trasferire, una volta che queste istituzioni si siano stabilite, i suoi compiti amministrativi e sovrintendere e supportare il consolidamento delle istituzioni provvisorie del Kosovo e di tutte le altre operazioni a favore della pace;*
- E. *Facilitare un processo politico volto a stabilire il futuro status del Kosovo, secondo gli accordi di Rambouillet (S/1999/648);*
- F. *Come stadio finale, sovrintendere al passaggio delle competenze dalle istituzioni provvisorie a quelle determinate dal processo politico;*
- G. *Supportare la ricostruzione delle infrastrutture chiave e le altre ricostruzioni economiche;*
- H. *Supportare, in coordinazione con le altre organizzazioni umanitarie, la distribuzione di aiuti umanitari; Mantenere il rispetto delle leggi e dell'ordine, incluso formare un locale corpo di polizia e al contempo favorire il lavoro della forza di polizia internazionale;*
- I. *Proteggere e promuovere i diritti umani;*
- J. *Assicurare lo svolgimento e la sicurezza del ritorno a casa nel Kosovo dei rifugiati e degli sfollati.*

Per realizzare questi obiettivi (che dovevano essere perseguiti di concerto con altre organizzazioni internazionali, quali l'OSCE, la NATO, la UE, la Croce Rossa, ONG³³, ecc.) fu organizzata una struttura piuttosto complessa. A capo dell'UNMIK fu posto un Rappresentante Speciale nominato dal Segretario Generale ONU al quale competono poteri di indirizzo e di coordinamento della missione (dal 20 giugno 2008 l'italiano Lamberto Zannier e' l'attuale SRSG). Egli ha il potere di emanare delle

³² Risoluzione ONU 1244/1999 disponibile all'indirizzo: <http://www.unmikonline.org/press/reports/N9917289.pdf>.

³³ Organizzazioni non governative. Generalmente, dovrebbero essere indipendenti dai governi e dalle loro politiche, non avere fini di lucro, finanziarsi grazie a donazioni. Posso avere vari scopi: difesa diritti umani, cooperazione allo sviluppo, protezione dell'ambiente, ecc.

Regulations che costituiscono la fonte primaria di tutta l'architettura kosovara, inoltre possiede il potere di interpretazione, di modifica, di abrogazione, di nomina e di revoca di tutte le cariche in seno all'organizzazione³⁴. L'amministrazione UNMIK è stata divisa in 4 settori, meglio noti come pilastri³⁵:

1. Assistenza umanitaria, sotto la supervisione dell'UNHCR (Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite);
2. Amministrazione civile, garantita dall'UNMIK stessa;
3. Democratizzazione e costruzione delle istituzioni, sotto la guida dell'OSCE;
4. Ricostruzione e sviluppo economico, patrocinata dalla UE.

Dalla suddivisione di queste quattro aree e dagli enti che le supervisionano sembra che gli Stati Uniti avessero in questa fase assunto un profilo più basso, nonostante il grosso delle truppe KFOR fosse da loro fornito. In realtà non è così, considerando che la maggior parte del personale delle missioni UNHCR e UNMIK era fornito da Washington.

Il raggiungimento degli obiettivi posti dalla Risoluzione 1244 è stato scadenzato in 5 fasi:

1. Predisporre le strutture amministrative, dispiegare la polizia civile internazionale, provvedere all'assistenza d'emergenza per i rifugiati e gli sfollati, ripristinare i servizi pubblici basilari e addestrare la polizia locale e preparare il sistema giudiziario. Si doveva inoltre elaborare un piano, suddiviso a sua volta in fasi, per la ricostruzione economica e garantire l'auto sostentamento.
2. Consolidare l'amministrazione dei servizi sociali e la *rule of law*. Predisporre il passaggio dell'amministrazione di alcuni settori come la salute e l'educazione ad autorità locali o possibilmente regionali. Iniziare a preparare le elezioni.
3. Finalizzare i preparativi e condurre le elezioni per la costituzione di una Autorità di Transizione del Kosovo.
4. Aiutare i rappresentanti eletti ad organizzare e approntare istituzioni provvisorie per un governo democratico e autonomo a cui l'UNMIK dovrebbe trasferire le rimanenti responsabilità amministrative, supportando allo stesso tempo il consolidamento di queste istituzioni provvisorie.
5. Fase conclusiva che dipende dall'assetto finale del Kosovo. Supervisione del trasferimento di autorità dalle istituzioni provvisorie ad istituzioni stabilite sotto un assetto politico determinato.

Questi fasi sono state espletate in maniera più o meno problematica, e in alcuni casi solo parzialmente.

³⁴ M. Merli, *L'Ombudsman del Kosovo: un istituto sui generis al servizio dei diritti dell'uomo*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2001/2002, p. 42.

³⁵ M. Tondini, *L'amministrazione civile delle Nazioni Unite in Kosovo: profili di diritto internazionale*, Università degli Studi di Macerata, 2001/2002, p. 19.

Sul piano delle elezioni, sia quelle per i consigli municipali che per la costituzione del governo transitorio si sono svolte in maniera sostanzialmente corretta, ma la minoranza serba (per non parlare degli altri gruppi etnici minoritari) si è ritrovata scarsamente rappresentata (alle elezioni del 2001 partecipò circa il 50% della comunità, mentre nel 2002 e nel 2004 l'affluenza serba ai seggi fu praticamente nulla), senza contare che essa ha dovuto subire una sorta di pulizia etnica capovolta, le cui violenze sono state a stento contenute dalla KFOR, trasformatasi nel tempo in una sorta di gendarme a difesa delle famiglie serbe più isolate (come testimoniano per esempio i fatti del marzo 2004, che vide le forze militari internazionali scontrarsi anche duramente con la popolazione albanese che cercava di scacciare i serbi dalle città e dai villaggi)³⁶. A chi scrive, questo pare il peggior fallimento, dato il carattere umanitario che gli attori internazionali hanno voluto assegnare all'intervento armato e l'aspirazione alla costruzione di un Kosovo multietnico.

A livello amministrativo, se bisogna dar atto alla missione internazionale di aver saputo favorire la formazione di solidi organi politici (limitatamente, però, alla popolazione albanese), la burocrazia è risultata eccessivamente lenta e appesantita. Un esempio può far comprendere la portata della farraginosità dell'amministrazione ONU: per permettere ai kosovari di viaggiare, l'UNMIK rilascia propri passaporti (accettati peraltro solo in una trentina di paesi). Tuttavia, per ottenerne il rilascio, i kosovari devono presentare i vecchi documenti d'identità rilasciati a suo tempo dalla Federazione Jugoslava, documenti, questi, che nella stragrande maggioranza dei casi sono andati perduti durante la pulizia etnica (la polizia serba ne aveva avviato la distruzione sistematica). Così, spesso, i kosovari sono costretti a richiedere alle istituzioni serbe il rilascio dei vecchi documenti, una situazione, questa, evidentemente rischiosa e potenzialmente foriera di ricatti e scontri etnici. Così, molti cittadini kosovari richiedono, ottengono e utilizzano passaporti serbi, fatto, questo, ritenuto legale dall'UNMIK ma fortemente contestato dai politici di etnia albanese, che credono che accettando l'uso di passaporti di Belgrado (nonché montenegrini) in Kosovo, l'UNMIK di fatto neghi implicitamente se stessa³⁷. Inoltre, i distretti settentrionali a maggioranza serba hanno costituito una sorta di amministrazione parallela, dall'alto valore politico (foraggiata da Belgrado), seppur anch'essa deficitaria sul piano dell'efficienza (che comunque è spesso maggiore di quella della controparte albanese e UNMIK).

L'economia è un altro campo in cui l'UNMIK ha evidentemente fallito. Nel periodo che va dalla sua installazione nel 1999 fino alla dichiarazione di indipendenza nel 2008, l'UNMIK non è riuscita a rivitalizzare pienamente l'economia kosovara, già particolarmente fragile prima del conflitto e da quest'ultimo definitivamente annientata e ridotta a livelli ben più bassi della mera sussistenza. In questi anni, la missione è

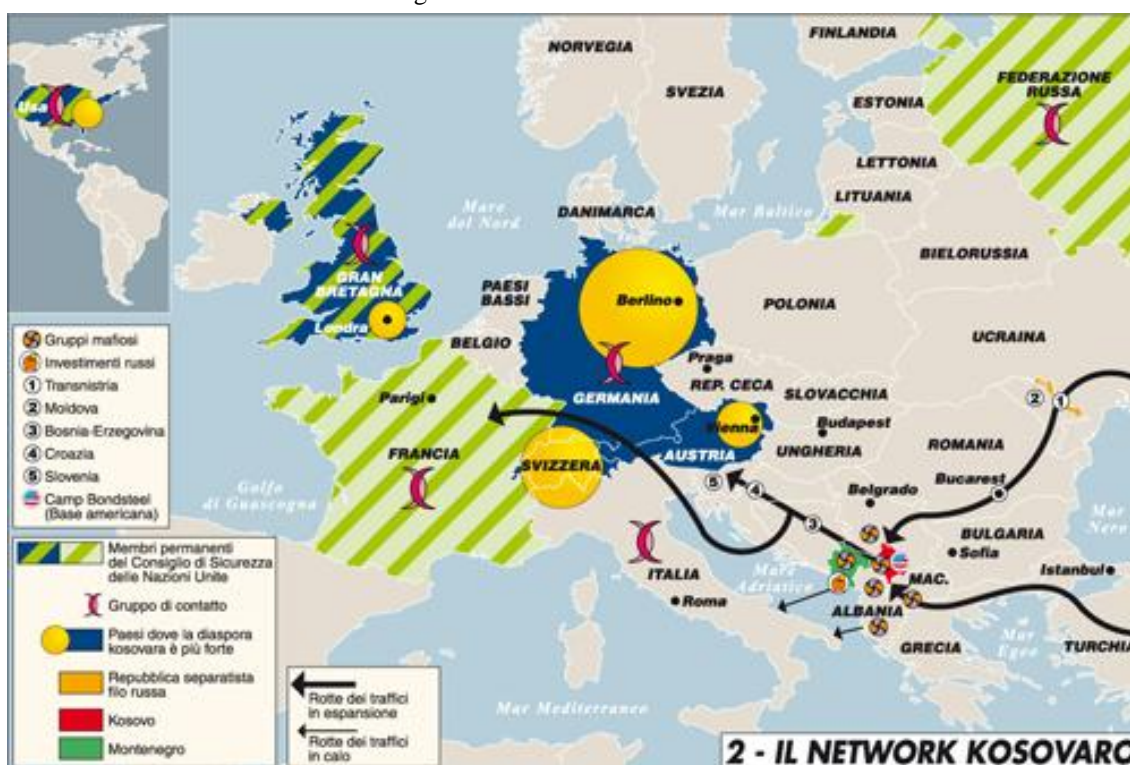
³⁶ Grazie alle varie partecipazioni di mio fratello alla missione KFOR ho potuto visionare fotografie in cui pattuglie di decine di militari italiani erano trincerate a difesa di una unica casa serba in villaggi ormai totalmente "albanesizzati".

³⁷ A. Lama, *Kosovo: passaporto UNMIK? Mission Impossible*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

risultata il primo datore di lavoro della regione³⁸ e ha rappresentato una fonte alternativa di reddito attraverso le spese di vitto e di alloggio dei propri dipendenti. Ma lo smantellamento e il ritiro della missione (nonostante il subentrare di EULEX, che però conta meno della metà del massimo degli effettivi avuto da UNMIK) rappresentano la fine della principale fonte di guadagni legali. Utilizzo il termine legali, perché, nonostante la presenza di decine di migliaia di militari stranieri armati di tutto punto e con mandato che permette di agire efficacemente, il Kosovo è diventato il paradiso di ogni genere di contrabbando e attività illegale, in particolare di armi, prostituzione (aumentata esponenzialmente con l'arrivo delle varie missioni internazionali, i cui membri pare assicurino l'80% del mercato)³⁹ e droga. Come mostrato dalla figura 1.2, la regione è il nodo dei traffici di droga che provengono dall'Est e che poi si ramificano in tutta l'Europa occidentale. E' interessante notare il collegamento con gli altri due soggetti del presente studio, la Transnistria e la Repubblica Srpska.

Gli investimenti diretti esteri, particolarmente importanti per lo sviluppo di una economia con scarse risorse interne, sono rimasti estremamente bassi, a causa dell'ambiguità dello status internazionale della regione.

Figura 1.2 – Il network kosovaro.



Fonte: <http://temi.repubblica.it/limes/il-network-kosovaro-2/777>.

³⁸ Si noti inoltre, che gli stipendi garantiti da UNMIK a i collaboratori locali sono molto più "corposi" di quelli garantiti da qualunque altra attività economica. V. Kasapolli, *La torta dell'UNMIK*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

³⁹ Corriere.it, 18-10-2004.

A prescindere dagli eventuali successi e/o fallimenti della missione UNMIK, col prolungarsi di quest'ultima negli anni l'ambiguità della risoluzione 1244 circa lo status finale del Kosovo è sembrata sempre più una sorta di spada di Damocle sulla tanto agognata stabilità della regione. Gli americani e i britannici appoggiavano in maniera ormai evidente i desideri di indipendenza della popolazione albanese, mentre la UE cercava di battere vie alternative elaborando varie ipotesi. Una di queste prevedeva l'associazione del Kosovo alla UE come partner speciale, pur in assenza di riconoscimento da parte delle Nazioni Unite: ciò avrebbe significato l'adesione di Pristina a programmi educativi di scambio, quali, per esempio, l'Erasmus, e l'applicazione delle normative europee sul suolo kosovaro (che sarebbe passato sotto la giurisdizione della Corte di Giustizia Europea; in base a questa ipotesi, il Kosovo non avrebbe avuto un seggio alle Nazioni Unite, ma i passaporti kosovari sarebbero stati riconosciuti dalla UE, sul modello di quel che accade per le isole britanniche di Jersey e Guernsey (che recano la dicitura *British Isles* a fianco di quella *European Union*)⁴⁰.

Ma la fermezza albanese e americana non consentivano di adottare nessuna proposta che non fosse l'indipendenza classica. Nel 2007, dunque, il finlandese Ahtisaari varò un piano secondo la quale l'UNMIK avrebbe dovuto progressivamente abbandonare il campo a favore delle istituzioni locali, al quale sarebbe stata affiancata una missione europea col compito di favorire la costruzione di uno Stato di Diritto.

1.5. – Le altre missioni internazionali presenti in Kosovo.

In Kosovo la presenza internazionale è particolarmente forte e non si limita alla sola UNMIK. Quest'ultima nel 2007/2008 ha avuto un bilancio di quasi 211 milioni di dollari (nel 2006/2007 era di 220 milioni), uno staff complessivo di oltre 5000 persone, compresi circa 1500 poliziotti internazionali (dati al 01 febbraio 2008), in marcato calo rispetto agli anni precedenti (si era arrivati a un picco di 3300 ufficiali di polizia)⁴¹. Questa diminuzione è dovuta all'affiancamento, a partire dall'aprile 2008 della missione EULEX, la più imponente missione civile nell'ambito della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) nella sua storia con oltre 2.000 funzionari. EULEX, la cui organizzazione è stata oggetto di un ampio dibattito interno alla UE, come vedremo più avanti, è composta di tre componenti: Polizia (che copre oltre il 75% del totale delle unità previste), Giustizia (circa il 12%) e Dogane (poco più dell'1%). Il resto della missione riguarda l'amministrazione e, più in generale, supporto alla missione stessa. L'Italia è il principale contributore, con la Germania, con 198 funzionari con posizioni di rilievo, tra cui quella di capo della componente Giustizia (dott. Perduca) e di capo delle Unità Speciali di Polizia (Colonnello dei Carabinieri Comitini). Il mandato della missione prevede l'assistenza alle autorità kosovare nello sviluppo di istituzioni

⁴⁰ M. Emerson, *Kosovo merits "special status as part of the EU"*, CEPS Policy Brief n. 143, ottobre 2007.

⁴¹ I dati relativi alla missione UNMIK sono tratti dal suo sito ufficiale. [Http://www.unmikonline.org/intro.htm](http://www.unmikonline.org/intro.htm).

giudiziarie, di polizia, doganali e amministrative, oltre ad una serie limitata di poteri esecutivi in alcune aree, fra cui crimini inter-etnici, di guerra e finanziari, terrorismo, crimine organizzato e corruzione. Il capo missione è l'ex Generale francese Yves De Kermabon, già Comandante della missione NATO KFOR nel 2005-2006. La missione ha raggiunto la piena capacità operativa il 6 aprile 2009, dopo che il 9 dicembre 2008 è avvenuto il passaggio di consegne dall'UNMIK a EULEX stessa⁴². Il permanere di due missioni internazionali con gli stessi compiti ha evidentemente creato problemi di sovrapposizione che il progressivo ritiro di UNMIK dovrebbe eliminare. Peraltro Belgrado non riconosce la legittimità di EULEX, in quanto essa è presente nell'area dietro invito del Presidente del Kosovo Sejdiu e manca di un mandato internazionale (infatti il Consiglio di Sicurezza ONU ritiene ancora valida e attiva la risoluzione 1244); negli ultimi tempi anche lo stesso Governo di Pristina ha manifestato segni di insofferenza nei confronti dell'ingombrante presenza di EULEX.

Altra missione, nonché la più "famosa" dal punto di vista mediatico, è la Kosovo Force, meglio nota con l'acronimo KFOR. Questa nasce da un "Accordo Tecnico - Militare" siglato il 9 giugno 1999 tra le forze NATO, l'Esercito Jugoslavo ed il Governo dell'allora Repubblica Federale di Jugoslavia. La KFOR conta oggi circa 16.000 militari appartenenti a più di 30 nazioni (anche non appartenenti alla NATO). Il Quartiere Generale della KFOR si trova a Pristina. Il Comandante della KFOR è dal 1 settembre 2008 il Generale italiano Emilio Gay. KFOR ha il compito di garantire la sicurezza, attuare l'accordo tecnico militare con la Serbia (che ha ereditato gli impegni della RFJ), ristabilire condizioni ambientali per il ritorno dei profughi e dei rifugiati, garantire condizioni che permettano di trasferire alla Missione civile internazionale ed alle Istituzioni di Autogoverno provvisorio la responsabilità per la tutela dell'ordine e della sicurezza. Il contingente italiano in seno a KFOR è di poco meno di 2.000 uomini. Tra i suoi compiti vi è anche quello, particolarmente apprezzato, di protezione a siti religiosi e culturali serbo-ortodossi di grande importanza quali il Patriarcato di Pec e il Monastero di Visoki Decani⁴³. In generale, la missione KFOR ha riscosso notevole successo (soprattutto se paragonata ad UNMIK, detestata dai Serbi) ed è stata apprezzata sia dalla parte albanese che da quella serba, nonostante alcuni momenti di tensione⁴⁴.

Altra missione operante nella regione è l'OMIK (OSCE Mission in Kosovo), approvata il 1° luglio 1999. E' la più grande fra le missioni OSCE sul campo (gli operatori internazionali sono 262). Forma una componente distinta dell'Amministrazione ad Interim delle Nazioni Unite ed il suo obiettivo è di promuovere il rispetto dei diritti umani e la costruzione della democrazia, dello Stato di diritto e una buona amministrazione. La missione opera sul campo attraverso una

⁴² I dati relativi alla missione EULEX sono tratti dal suo sito ufficiale. [Http://www.eulex-kosovo.eu](http://www.eulex-kosovo.eu).

⁴³ I dati sulla missione KFOR sono tratti dalla pagina ufficiale della NATO. [Http://www.nato.int/KFOR](http://www.nato.int/KFOR).

⁴⁴ S. Mambriani, *Il contingente italiano di KFOR*, in RID, Rivista Italiana Difesa, n°12 dicembre 2003, p. 56.

divisione del Kosovo in 5 aree a livello regionale (individuate sulla base della situazione politica, etnica e il livello di sviluppo economico), a loro volta suddivise in 33 municipalità. Il capo della missione è l'Ambasciatore austriaco Werner Almhofer⁴⁵.

Infine vi è l'International Steering Group, una istituzione prevista dal Piano Ahtisaari precedentemente citato, che raggruppa i paesi più impegnati in Kosovo ed opera quale centro di elaborazione e di supervisione delle linee di condotta per la gestione del nuovo Stato. L'ISG nomina l'International Civilian Representative al quale conferisce specifici poteri, tra cui quello di istituire un International Civilian Office. L'ISG formula le linee direttive ed indirizza l'azione dell'ICR, da cui riceve rapporti periodici; approva il bilancio dell'ICO; nel monitorare il grado di avanzamento del Piano Ahtisaari in Kosovo, esso ha la facoltà di certificare la sua piena attuazione. L'attuale ICR è l'olandese Pieter Feith che ricopre anche l'incarico di Rappresentante speciale della UE⁴⁶. Dato che il Piano Ahtisaari è ormai ampiamente superato, la sopravvivenza di questa istituzione nella sua configurazione attuale è perlomeno dubbia.

1.6 – La questione etnica nel Kosovo odierno.

Secondo le stime del Governo kosovaro, la popolazione dello Stato è oggi 2.126.708 abitanti; per il 92% è di etnia albanese, il 5,3 è di etnia serba, mentre altre etnie (bosniaci, gorani, rom, turchi) arrivano al 2,7%⁴⁷.

La Costituzione kosovara, redatta con l'ausilio di esperti giuridici statunitensi e della UE, è particolarmente liberale verso le minoranze: oltre a quella albanese, anche il serbo è lingua ufficiale, mentre gli idiomi delle altre minoranze sono garantiti a livello municipale (art. 5); inoltre vi è un intero capitolo (il III, articoli dal 57 al 62) dedicato alle minoranze, che ne garantisce libertà e diritti (fra l'altro, l'art. 60 istituisce un Consiglio Consultivo delle Comunità sotto l'autorità del Presidente della Repubblica).

Come si può notare nella figura 1.3, la minoranza serba è concentrata in tre distretti al nord (oltre che in una enclave al sud), confinanti con la Serbia, che ne favorisce in tutti modi l'autonomia dal resto del Kosovo (sono effettivamente state realizzate delle istituzioni parallele a quelle statali, peraltro dotate di scarsa efficienza, come lamentato dalla stessa popolazione serba, che sempre più non rispetta le direttive di Belgrado e si impegna pragmaticamente con le istituzioni kosovare). Pristina, su incoraggiamento della comunità internazionale, cerca invece di coinvolgere la popolazione serba attraverso un processo di decentralizzazione⁴⁸. In questo caso il problema è anche economico, in quanto, come già accennato, le aree settentrionali sono le più ricche dal punto di vista minerario e una secessione sarebbe estremamente dannosa per la fragilissima economia kosovara.

⁴⁵ I dati sulla missione OMIK sono tratti dalla pagina ufficiale dell'OSCE. [Http://www.osce.org/kosovo](http://www.osce.org/kosovo).

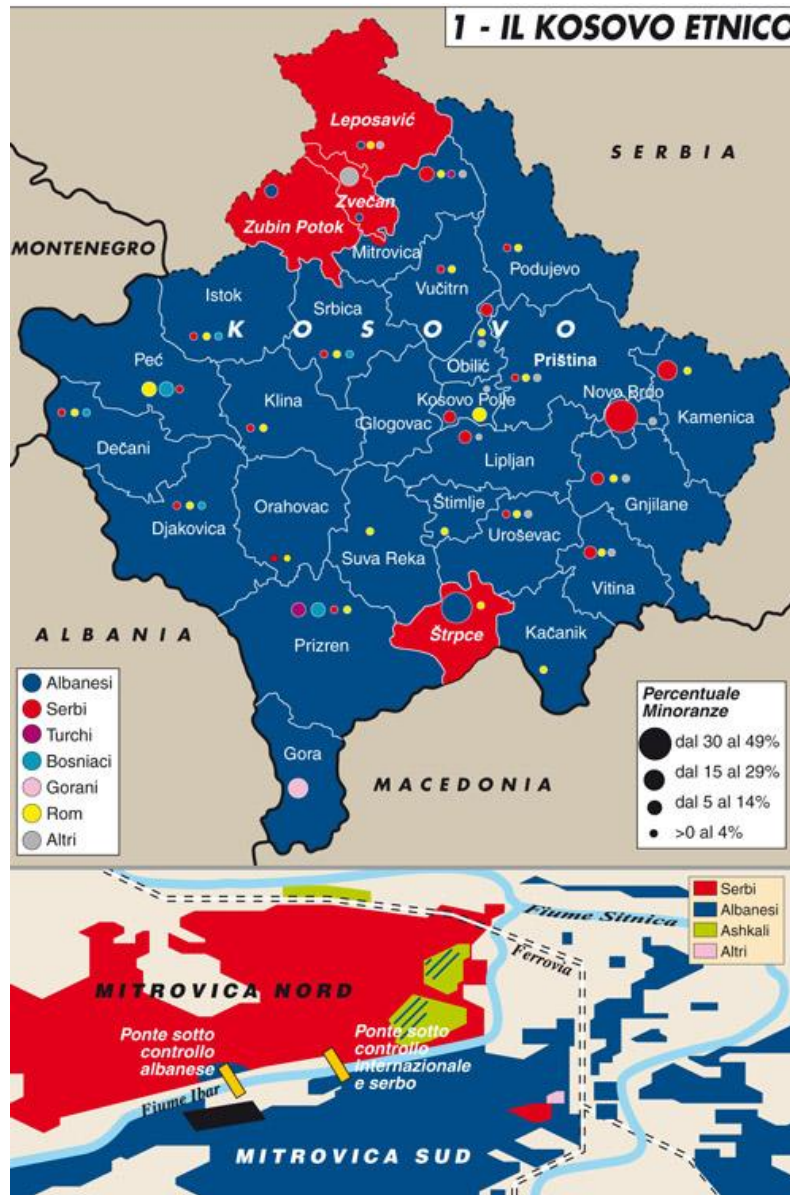
⁴⁶ Ministero degli Affari Esteri, Roma.

⁴⁷ [Http://www.rks-gov.net/en-US/Republika/Kosova/Pages/default.aspx](http://www.rks-gov.net/en-US/Republika/Kosova/Pages/default.aspx).

⁴⁸ International Crisis Group, *Serb integration in Kosovo: Taking the plunge*, Europe Report N°200 – 12 Maggio 2009.

La minoranza più discriminata, tuttavia, non è quella serba, bensì quella rom, percepita dagli albanesi come traditrice e nemica (e il cui quartiere a Mitrovica è stato raso al suolo)⁴⁹ e costretta a vivere in campi fatiscenti e inquinati, in condizioni di vita e igieniche deprecabili.

Figura 1.3 - Attuale ripartizione etnica in Kosovo e nella città di Mitrovica



Fonte: <http://temi.repubblica.it/limes/la-georgia-vista-dai-balcani/702>.

1.7 – L'evoluzione del panorama politico kosovaro.

Immediatamente dopo la fine del conflitto si scatenarono le rappresaglie albanesi, che portarono alla cacciata di circa 200.000 Serbi e alla distruzione dei simboli della presenza serba nella regione (ad esempio furono saccheggiate e bruciate le chiese

⁴⁹ F. Riccardi, R. Coniglio, *Il piombo di Mitrovica*, [http:// it.peacereporter.net](http://it.peacereporter.net)

e i monasteri ortodossi), nonché all'eliminazione dei leader kosovari moderati. Si sviluppò ampiamente la criminalità, con traffico di droga, armi, prostituzione. Intanto si procedeva alla trasformazione dell'UCK nel Corpo di protezione del Kosovo⁵⁰, una organizzazione paramilitare con compiti di protezione civile, i cui appartenenti non potevano girare armati se non con esplicita autorizzazione KFOR (che aveva il compito di custodirne gli armamenti)⁵¹.

Alle elezioni amministrative dell'ottobre 2000, la Lega Democratica di Rugova raccolse il 58% dei voti, mentre il Partito Democratico del Kosovo (emanazione dell'UCK e guidato dall'estremista Thaci) raggiunse solo il 27%. Questa ripartizione dell'elettorato fu sostanzialmente confermata nelle elezioni per l'assemblea parlamentare svoltesi nel novembre del 2001 (dove la coalizione serba moderata raggiunse il 11%, mentre gli estremisti boicottarono il processo elettorale). Nel marzo 2002 Rugova fu eletto alla presidenza della provincia kosovara. Nel marzo 2004 scoppiarono nuovi violenti moti anti-serbi, risolti a fatica dalle forze KFOR⁵².

Le elezioni generali dell'ottobre 2004 non mutarono il quadro politico; successivamente, il governo della provincia venne affidato a Ramush Haradinaj, dell'Alleanza per il Futuro del Kosovo (ex membro dell'UCK, dovette dimettersi pochi mesi dopo in quanto accusato per una strage di civili serbi dal Tribunale penale internazionale dell'Aia). Nel gennaio 2006 morì Ibrahim Rugova, leader dei moderati, lasciando mano libera ai settori più radicali dell'indipendentismo albanese. A marzo, Agim Ceku, già capo militare dell'UCK, assunse la guida del governo kosovaro. A giugno iniziarono a Vienna, sotto l'egida delle Nazioni Unite, i negoziati per lo status della provincia. In ottobre, in seguito a un referendum boicottato dai kosovari albanesi, venne approvata in Serbia una nuova Costituzione, che dichiarava il Kosovo parte inalienabile del paese. Nel febbraio 2007, la proposta presentata dall'incaricato delle Nazioni Unite Martti Ahtisaari fu rigettata da entrambe le parti: Belgrado non voleva rinunciare alla propria sovranità sulla provincia, nonostante fosse disposta a concedere una ampia autonomia, mentre Pristina reclamava la completa indipendenza.

Si giunse così al novembre 2007, quando si svolsero le nuove elezioni, boicottate dai Serbi e caratterizzate da una bassa affluenza alle urne anche da parte della popolazione albanese, che videro la vittoria dell'ex capo dell'UCK e leader del Partito Democratico kosovaro Hashim Thaci. Queste elezioni hanno decretato inoltre la

⁵⁰ Trupate Mbrojtjesse Kosoves (TMK).

⁵¹ G. Scagnetti, *Balceni, tra problemi ed opportunità*, in RID, Rivista Italiana Difesa, n°2 febbraio 2002, p. 30.

⁵² Furono momenti di grande apprensione anche per chi scrive, poiché mio fratello era presente in prima persona, in quanto facente parte del contingente italiano in Kosovo proprio in quel periodo. I moti scoppiarono in seguito alla morte di tre bambini albanesi, annegati nelle acque del fiume Ibar, a Mitrovica, in seguito al tentativo di sfuggire ad alcuni ragazzi serbi. I disordini si propagarono velocemente in tutta la provincia, dando vita a due giorni di guerriglia urbana; circa 50000 manifestanti provocarono incendi e devastazioni in tutte le enclave serbe: ci furono 19 morti e 900 feriti, con 700 case serbe, 30 chiese e 2 monasteri ortodossi distrutti. E. Barone, *Kosovo: il ruolo italiano*, in RID, Rivista Italiana Difesa, n° 12 dicembre 2004, p. 42. Repubblica.it, 28-12-2006.

scomparsa del partito ORA di Veton Surroi, l'eterno outsider che non è mai riuscito a consolidare la sua aura di uomo onesto e politico di professione in un corrispondente successo elettorale, il confinamento a ruolo di opposizione marginale del neo-formato LDD dell'ex Presidente del Parlamento Nexhat Daci, principale scissione della LDK del defunto Rugova, e della già citata Alleanza per il Futuro del Kosovo di Ramush Haradinaj, reduce dall'assoluzione da tutte le accuse di Crimini contro l'Umanità da parte del tribunale Internazionale per l'Ex Yugoslavia. Sorprendente affermazione invece (circa 13% del voto) per il partito AKR, del magnate svizzero-kosovaro Bexhet Pacolli che ha promesso di dedicare le proprie risorse al risanamento dell'economia più che alla politica.

1.8 – L'indipendenza. Rischio emulazione?

Il 17 febbraio 2008 l'assemblea parlamentare kosovara (assenti i pochi deputati di etnia serba) proclamava l'indipendenza unilaterale del paese⁵³, scatenando un ampio dibattito tuttora in corso, articolato su due livelli, giuridico e politico, sulla legittimità di tale atto e sulla possibilità dell'emulazione da parte di altre regioni secessioniste sparse nel mondo.

Immediatamente il presidente serbo Tadic ha dichiarato che la Serbia “non riconoscerà mai l'indipendenza” di Pristina, e che Belgrado “ha reagito e reagirà con tutti i mezzi pacifici, diplomatici e legali per annullare quanto messo in atto”. Più duro il primo ministro Kostunica, che dopo aver definito il Kosovo “un falso stato” ha accusato gli USA per la loro disponibilità a “violare l'ordinamento internazionale per i loro interessi militari” e criticato anche la UE, a suo parere accodatasi alla posizione americana “in modo umiliante”⁵⁴. Belgrado ha anche minacciato di ritirare i propri ambasciatori dai paesi che avrebbero riconosciuto il Kosovo⁵⁵. La Russia si è immediatamente allineata alla posizione serba, chiedendo che l'UNMIK dichiarasse nulla la dichiarazione di indipendenza. Stati Uniti e Gran Bretagna si sono mostrati favorevoli all'indipendenza⁵⁶, riconoscendola il giorno dopo, mentre la UE e il Consiglio di Sicurezza ONU si sono divisi fra favorevoli e contrari.

A livello giuridico, la questione dell'indipendenza kosovara è apparsa immediatamente spinosa.

⁵³ La dichiarazione d'indipendenza letta dal Primo Ministro Thaci è disponibile, in inglese, all'indirizzo <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249677.stm>. Il testo parla di una Repubblica democratica, secolare e multietnica, sorretta su principi di non discriminazione e uguaglianza di fronte alla Legge.

⁵⁴ Repubblica.it, 17-02-2008.

⁵⁵ A oggi l'ambasciatore serbo è però ancora presente a Roma, nonostante il riconoscimento italiano del Kosovo...

⁵⁶ Il presidente Bush dichiarò che gli Stati Uniti erano “rincuorati dal fatto che il governo abbia chiaramente proclamato la sua volontà e il suo desiderio di sostenere i diritti dei Serbi in Kosovo” e che fosse “nell'interesse della Serbia essere allineata con l'Europa e che il popolo serbo sappia che ha un amico nell'America”Corriere.it, 17-02-2008.

Gli Stati sono i soggetti primari dell'ordinamento giuridico internazionale. Tuttavia, quest'ultimo differisce dai sistemi giuridici interni, dove

*(...) esistono norme che stabiliscono quando una persona fisica o un ente acquistano la personalità (o soggettività) giuridica, ossia quando essi divengano destinatari di norme giuridiche, centri d'imputazione di situazioni giuridiche soggettive (diritti, obblighi, poteri, e così via) (...) In altri termini, il diritto interno normalmente contiene norme apposite sulla "nascita" delle persone giuridiche. In sostanza, gli ordinamenti giuridici nazionali contengono norme che stabiliscono le condizioni per l'acquisto della soggettività giuridica, norme la cui applicazione costituisce una sorta di condizione preliminare per l'operare di tutte le altre norme giuridiche dell'ordinamento (...)*⁵⁷

Come sottolinea il Cassese, però, nell'ordinamento giuridico internazionale queste norme sono assenti, in particolare per ciò che concerne la "nascita" degli Stati come soggetti aventi personalità giuridica.

Lo Stato, per essere considerato come un soggetto giuridico dell'ordinamento internazionale, deve possedere due caratteristiche⁵⁸:

1. un territorio che non appartenga o non appartenga più a un altro Stato;
2. un apparato centralizzato (il Conforti parla di Stato-organizzazione⁵⁹) che controlli effettivamente e eserciti la propria sovranità sulla comunità (che abita nel territorio citato al punto uno) in maniera indipendente da qualsiasi altro stato o ente internazionale.

Se il Kosovo è sicuramente un territorio ben preciso, va segnalato che al febbraio 2008 teoricamente faceva ancora parte della Serbia, visto che Belgrado ancora manteneva, in base alla Risoluzione 1244, la propria sovranità su Pristina. Ancor meno si può dire che al momento della dichiarazione d'indipendenza il governo di Pristina soddisfacesse il secondo requisito, sia per la concomitante presenza di UNMIK che per la labilità e fragilità delle istituzioni autonome locali.

A oggi, il Kosovo ha ottenuto il riconoscimento di 62 Stati⁶⁰. Si noti che questi sono ancora una minoranza sul totale degli Stati del mondo, ma la questione principale è

⁵⁷ A. Cassese, *Diritto Internazionale*, Vol. I, *I lineamenti*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 87-88.

⁵⁸ Il Dixon, citando l'art. 1 della Convenzione di Montevideo sui Diritti e Doveri degli Stati del 1933, sostiene che le caratteristiche siano quattro: una popolazione permanente, un territorio definito, un governo e una capacità di intrattenere relazioni con altri Stati. M. Dixon, *International Law*, quarta edizione, Blackstone Press Limited, Londra, 2002, p. 107.

⁵⁹ Vi sarebbero due tipi di Stato, lo Stato-comunità, inteso come una comunità umana stanziata su un territorio e sottoposta a delle leggi, e lo Stato-organizzazione, ovvero l'insieme degli organi che controllano il potere di imperio sui soggetti della comunità. B. Conforti, *Diritto Internazionale*, sesta edizione, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002, p. 12.

⁶⁰ A oggi hanno riconosciuto l'indipendenza kosovara (non riconosciuta dall'ONU, che ritiene valida la cornice fornita dalla risoluzione 1244): Afghanistan, Albania, Costa Rica, Francia, Regno Unito, Turchia, USA (18 febbraio 2008); Australia e Senegal (19 febbraio); Germania e Lettonia (20 febbraio); Danimarca, Estonia, Italia, Lussemburgo (21 febbraio); Perù e Belgio (22 e 24 febbraio); Polonia, Svizzera, Austria e Irlanda (26, 27, 28, 29 febbraio); Paesi Bassi e Svezia (4 marzo); Islanda e Slovenia (5

che il riconoscimento non vale, di per sé, per attribuire soggettività giuridica internazionale a un Paese⁶¹. Tuttavia, come nota il Cassese, il riconoscimento ha una triplice valenza:

(...) sotto il profilo politico, esso testimonia la volontà degli Stati preesistenti di intrattenere relazioni internazionali con lo Stato riconosciuto. In secondo luogo, esso ha una valenza giuridica poiché attesta che gli Stati che procedono al riconoscimento ritengono esistenti tutte le condizioni previste dal diritto internazionale per la formazione di un nuovo Stato come soggetto di diritto internazionale. (...) Infine, il riconoscimento di Stati produce un effetto preclusivo (...) nel senso che, una volta effettuato, preclude allo Stato che ha proceduto al riconoscimento la possibilità di contestare la situazione di fatto o di diritto riconosciuta o di affermare che lo Stato riconosciuto difetta di personalità giuridica⁶².

Esiste anche la possibilità del riconoscimento cosiddetto prematuro, effettuato prima che l'ente riconosciuto possieda le caratteristiche per acquisire la personalità giuridica quale Stato, che equivale a una illegittima ingerenza negli affari interni dello Stato interessato. E' sostanzialmente quanto sostiene la Serbia nel caso del riconoscimento del Kosovo.

Si è visto dunque che il Kosovo non possedeva (ed è difficile sostenere che possieda oggi, a oltre un anno di distanza) al momento della dichiarazione d'indipendenza (che è un fatto storico senza valenza giuridica) i requisiti per essere qualificato come Stato. I fautori della legalità dell'indipendenza kosovara hanno allora fatto riferimento ad altre tesi, come il principio di autodeterminazione dei popoli sancito dall'art. 1, par. 2, e dagli artt. 55 e 56 della Carta ONU⁶³, dai due Patti ONU del 1966, dalla Dichiarazione dell'Assemblea Generale ONU sull'indipendenza dei popoli coloniali del 1960, da quella sulle relazioni amichevoli tra gli Stati del 1970, dai pareri

marzo); Finlandia (7 marzo); Canada e Giappone (18 marzo); Croazia, Monaco e Ungheria (19 marzo); Bulgaria e Liechtenstein (20 e 25 marzo); Corea del Sud e Norvegia (28 marzo); Isole Marshall, Nauru, Burkina Faso (17, 23, 24 aprile); Lituania, San Marino, Rep. Ceca, Liberia (6, 11, 21, 30 maggio); Sierra Leone (13 giugno); Colombia, Belize, Malta (6, 7, 21 agosto); Samoa (15 settembre); Portogallo, Montenegro, Macedonia, Emirati Arabi Uniti, Malesia (7, 9, 14 ottobre); Micronesia (5 dicembre); Panama (16 gennaio 2009); Maldive (19 febbraio); Palau (9 marzo); Gambia e Arabia Saudita (9 e 20 aprile); Isole Comore e Bahrein (19 maggio); Giordania e Repubblica Dominicana (8 e 11 luglio). Dati visibili attraverso il portale governativo kosovaro, <http://www.rks-gov.net>.

⁶¹ Secondo il Conforti, il riconoscimento è solamente un atto politico che rivela l'intenzione di svolgere rapporti amichevoli, di scambiare rappresentanze diplomatiche e avviare una più o meno forte collaborazione. Il riconoscimento può essere *de jure* o *de facto*. Conforti, *Diritto Internazionale*, op. cit., p. 16.

Il Dixon, sostiene invece che il riconoscimento, pur essendo un atto politico, può però avere una "valenza curativa" che attribuisca una qualche forma di personalità giuridica allo Stato riconosciuto; ciò avviene soprattutto se il riconoscimento è effettuato in maniera collettiva dalla comunità internazionale. Dixon, *International Law*, op. cit., p. 112.

⁶² Cassese, *Diritto Internazionale*, op. cit., p. 90.

⁶³ La Carta ONU è disponibile, in inglese, all'indirizzo <http://www.un.org/en/documents/charter>.

resi dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso della Namibia (1971) e del Sahara Occidentale (1975) e dalla sua sentenza nel caso di Timor Est (1995). Tuttavia, secondo la dottrina corrente, ha diritto a determinare liberamente il proprio status internazionale quel popolo sottoposto a dominazione coloniale, razzista o il cui territorio è conquistato e occupato con la forza, mentre quel popolo che ambisce all'instaurazione di un regime interno di tipo democratico non rientra nei limiti del principio di autodeterminazione⁶⁴. Questa giustificazione avrebbe trovato il proprio fondamento ai tempi del regime di Slobodan Milosevic e della Repubblica Federale di Jugoslavia (RFJ), che come si è visto, mise in atto operazioni di pulizia etnica. Ma poiché il principio di autodeterminazione è irretroattivo, dato che il regime autoritario di Milosevic (processato poi per crimini di guerra) cadde nel 2000, un anno dopo la guerra con la NATO, e visto il cambiamento istituzionale seguito al distacco del Montenegro da Belgrado avvenuto in maniera pacifica nel 2006, il principio di autodeterminazione non pare possa essere applicato al caso kosovaro.

Un freno alle pretese secessionistiche è dato anche dal principio di integrità territoriale degli Stati, sancito dal par. 7 della Dichiarazione dell'Assemblea Generale ONU sull'indipendenza dei popoli coloniali del 1960. Questo principio è stato ribadito anche in ambito OSCE dalla Carta di Parigi del 1990⁶⁵.

Posto che il diritto a secedere non può configurarsi nel caso del Kosovo, è stato allora richiamato il principio dell'effettività, che si ha nell'ipotesi che un popolo abbia la forza di staccarsi da uno Stato e di governarsi autonomamente (insomma, se possiede la seconda caratteristica perché gli possa essere attribuita personalità giuridica quale Stato). Tuttavia, tale azione di secessione deve essere determinata in maniera autonoma, senza ingerenze esterne. E' evidente che non è questo il caso del Kosovo, resosi indipendente in seguito a una guerra combattuta dalla NATO contro i serbi e le cui istituzioni sono state costruite dall'UNMIK⁶⁶.

L'ultima giustificazione addotta a favore della legalità dell'indipendenza (sostenuta dai membri del G8) è che quest'ultima sia l'epilogo di un processo politico caratterizzante lo spirito della Risoluzione 1244. Anche quest'ultima ipotesi non pare ragionevole, in quanto il paragrafo 10 della citata Risoluzione prevede la concessione al Kosovo di "una sostanziale autonomia" all'interno dell'allora RFJ e non cita in alcun modo l'ipotesi dell'indipendenza.

La legalità dell'indipendenza del Kosovo appare dunque perlomeno dubbia e la Serbia, infatti, ha deciso di sottoporre la questione della legittimità della dichiarazione unilaterale di indipendenza da parte di Pristina alla Assemblea Generale ONU, che a sua

⁶⁴ D. G. Sfregola, *L'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale*, <http://epistemes.org/2008/02/21/indipendenza-kosovo-e-diritto-internazionale>

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ E' da sottolineare, però, il fatto che un progressivo consolidamento delle istituzioni indipendenti kosovare può portare alla piena configurabilità quale soggetto di diritto internazionale dello Stato kosovaro, in quanto sovrano ed indipendente. Sfregola, *L'indipendenza del Kosovo*, op. cit..

volta ha richiesto un parere⁶⁷ alla Corte Internazionale di Giustizia, che a tal proposito ha ricevuto documentazione scritta contenenti le proprie valutazioni da ben 36 paesi (tra cui, naturalmente, Serbia e Kosovo). La prima udienza pubblica del procedimento per elaborare il parere della Corte si è tenuta il 1° dicembre 2009. L'ONU, il Kosovo e le organizzazioni internazionali hanno avuto tempo fino al 15 settembre per confermare alla Corte dell'Aja la loro volontà di partecipare al dibattito⁶⁸.

A livello politico, se gli americani e i Russi si sono mostrati immediatamente fermi nelle proprie posizioni, gli uni favorevoli all'indipendenza e gli altri fermamente contrari, la UE appariva invece in una situazione piuttosto precaria, tormentata dalle divisioni fra le varie anime che la compongono.

La paura principale, causa del rifiuto del riconoscimento russo e di alcuni Stati della UE, è il cosiddetto rischio emulazione, ovvero la possibilità che alcune aree con pretese secessionistiche interne a questi paesi imitino il caso kosovaro.

La Federazione Russa possiede al proprio interno varie repubbliche federate o regioni autonome che non hanno ottenuto l'indipendenza all'indomani del dissolvimento dell'URSS ma che continuano ad aspirare ad essa in virtù di motivazioni etniche, religiose, linguistiche. Il caso più emblematico, e mediaticamente conosciuto, è quello della Cecenia, teatro di una aspra guerra civile fra russi e ceceni musulmani. La Corte Suprema russa, nei casi del Tatarstan e della appena citata Cecenia, ha negato la possibilità di una secessione unilaterale dalla Federazione, proprio in base al principio di integrità territoriale degli Stati, inteso come eccezione al principio di autodeterminazione dei popoli.

In seguito ai fatti accaduti nel Caucaso nell'estate del 2008, però, con il riconoscimento russo di Abkhazia e Ossezia, interne alla Georgia, e addirittura l'intervento armato russo in loro difesa, si potrebbe prefigurare un cambiamento della strategia russa verso il Kosovo, o almeno così sperano a Pristina e temono a Belgrado.

Per quanto riguarda la UE, invece, hanno riconosciuto il Kosovo 22 Stati. I rimanenti 5, Grecia, Spagna, Romania, Slovacchia, Cipro, non hanno riconosciuto l'indipendenza di Pristina, per vari motivi: la Grecia, per non dare adito a speranze di ricongiungimento delle minoranze albanesi presenti nella regione della Ciamuria; la Romania, verosimilmente, per non intaccare i buoni rapporti con Belgrado e per evitare di fornire possibili appigli ai secessionisti della Transnistria; Spagna, Cipro e Slovacchia si trovano invece alle prese con regioni secessioniste interne ai propri confini (per la Spagna i Paesi Baschi e la Catalogna, per Cipro il Nord turco, per la Slovacchia la questione della minoranza ungherese) e non riconoscendo il Kosovo intendono evitare il rischio emulazione. Ancora una volta, dunque, l'Unione Europea non è riuscita a trovare una intesa sulla questione kosovara. Al momento di approvare l'invio della

⁶⁷ E' bene sottolineare la differenza fra le *sentenze* della Corte, assunte da essa in casi in cui funge da arbitro per dirimere le questioni per cui è invocata (e hanno valore vincolante), dai *pareri*, richiesti dagli organi ONU, che hanno solo valore consultivo.

⁶⁸ <http://rinascitabalkanica.com/?read=29767>

missione EULEX, questi 5 Stati si sono astenuti dalla votazione, in maniera tale da non ostacolarne l'approvazione e allo stesso tempo esprimere le proprie riserve.

Tramite EULEX l'Unione Europea intende aiutare le autorità del Kosovo a costruire uno Stato di diritto ponendo particolare attenzione alle questioni legate all'indipendenza della magistratura, alla multiethnicità della polizia e del sistema delle dogane, al contrasto alla criminalità. Tuttavia, sia Belgrado che Mosca hanno avanzato forti dubbi sulla legalità della missione europea, in quanto la Risoluzione 1244 autorizzava esclusivamente missioni di organizzazioni internazionali nel territorio del Kosovo purché “sotto gli auspici dell'ONU”, elemento di cui EULEX pareva sprovvista. E' iniziata dunque una lunga negoziazione fra UE e ONU, mentre UNMIK continuava il proprio operato come nulla fosse e i funzionari EULEX che arrivavano in Kosovo nella primavera del 2008 non sapevano che fare e dove acquartierarsi⁶⁹. Alla fine del novembre 2008 il Consiglio di Sicurezza ONU è riuscito a superare le proprie divisioni approvando un piano predisposto dal Segretario Generale Ban-Ki-Moon, secondo il quale EULEX avrebbe sostituito UNMIK e operato sotto l'ombrello della risoluzione 1244 senza fare alcun riferimento esplicito al piano Ahtisaari e all'indipendenza del Kosovo. Ciò ha creato malumori fra la classe politica kosovara e ha contribuito alla marginalizzazione della missione ICO, unica missione internazionale operante in Kosovo che riconosce esplicitamente l'indipendenza di Pristina e che ha già approvato e sottoscritto i primi provvedimenti legislativi adottati da Pristina dopo il 17 febbraio 2008, Costituzione compresa⁷⁰.

Da ultimo, si nota che Belgrado, sostenuta in questo dalla Russia, sta parzialmente cambiando atteggiamento e si è ventilata la possibilità di un riconoscimento dell'indipendenza kosovara nel caso di secessione dei distretti settentrionali a maggioranza serba da Pristina (che, però non è affatto disposta ad accettare una simile amputazione).

Infatti, già durante il periodo di amministrazione UNMIK, nel Nord si sono formati organi amministrativi serbi paralleli a quelli ufficiali e, qualche settimana dopo la dichiarazione d'indipendenza del 17 febbraio 2008 si sono avuti gravi scontri intorno al Tribunale della città di Mitrovica (divisa in due parti, una serba e una albanese, come illustrato dalla figura 1.3; a partire dal giugno 2008, le due parti hanno anche istituzioni amministrative locali separate, e i serbi hanno ventilato l'ipotesi della costituzione di un parlamento locale provvisorio⁷¹) che hanno registrato anche la morte di un poliziotto ucraino della missione internazionale⁷². Fra gli agitatori che hanno dato vita allo scontro, sono stati individuati funzionari del Ministero dell'Interno serbo e ciò dimostra il forte interesse serbo e le manovre per riaffermare la propria sovranità perlomeno nei distretti settentrionali.

⁶⁹ M. Nardelli, *La difficile convivenza*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

⁷⁰ V. Kasapolli, *L'ONU approva EULEX*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

⁷¹ T. Lazarevic, *Governo locale per Mitrovica Nord*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

⁷² A. Lama, *Prove di separazione*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

Tuttavia, negli ultimi mesi si è registrato un aumento della collaborazione delle *enclave* serbe a sud dell'Ibar (il fiume che divide Mitrovica e che funge da sorta di "Muro" fra le fazioni serba e albanese) con le istituzioni kosovare. Se questo pragmatismo si estendesse anche più a nord, il tentativo di destabilizzazione messo in atto da Belgrado fallirebbe⁷³.

*1.9 – L'architettura istituzionale del Kosovo secondo la nuova Costituzione*⁷⁴.

Vediamo ora brevemente il sistema istituzionale kosovaro, così come concepito dalla carta costituzionale, scritta, non si dimentichi, con il supporto di giuristi americani. In conseguenza di ciò, la Costituzione del Kosovo recepisce i tradizionali principi democratici e repubblicani occidentali e garantisce il rispetto dei diritti umani e di proprietà. L'Art. 4 sancisce la separazione dei poteri fra gli organi istituzionali, nonché il loro controllo e bilanciamento. Il potere legislativo spetta dunque all'assemblea parlamentare, l'esecutivo al Governo, soggetto al controllo parlamentare, mentre il giudiziario è indipendente dalla sfera politica (la Corte Costituzionale vigila sul rispetto della carta fondamentale). Il Presidente della Repubblica rappresenta lo Stato ed è garante della democraticità delle istituzioni.

L'art. 64 definisce la struttura del Parlamento, monocamerale, composto da 120 seggi, di cui un minimo di 20 è garantito alle comunità etniche minoritarie, anche se queste non li conquistassero alle elezioni. E' questa una norma molto avanzata, che tiene conto della concreta possibilità di boicottaggio elettorale da parte soprattutto della comunità serba, ma che teoricamente potrebbe anche permettere di concedere i seggi serbi a personalità invise a Belgrado o comunque maggiormente vicine ai partiti "albanesi" rispetto alle posizioni della maggioranza della popolazione serba. Le leggi di modifica alla Costituzione necessitano, per essere approvate, dei voti di due terzi dei membri del Parlamento e dei due terzi dei rappresentanti delle minoranze etniche (art. 65). In base all'art. 66, la legislazione dura 4 anni.

Il Presidente della Repubblica detiene i poteri classici riscontrabili in ogni repubblica parlamentare. Due competenze sono però degne di nota: guida la politica estera dello Stato e può rimettere all'assemblea parlamentare per un nuovo esame le leggi già approvate da questa (art. 84). Il Presidente, che deve avere una età superiore ai 35 anni, è eletto dal Parlamento; per l'elezione necessità dei voti dei due terzi dei seggi e in caso non sia raggiunto il necessario consenso dopo tre ballottaggi, si procede allo scioglimento della camera e a nuove elezioni parlamentari (art. 85). Da sottolineare il fatto che la durata del mandato presidenziale è superiore di un anno rispetto a quello del Parlamento (art. 87).

⁷³ International crisis group, *Serb integration in Kosovo*, op. cit..

⁷⁴ Il testo della Costituzione è disponibile, in inglese, nel sito della Presidenza del Consiglio kosovara, all'indirizzo <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution%20Kosovo.pdf>

Il Primo Ministro è proposto dal Presidente della Repubblica dopo consultazione con i rappresentanti del partito o coalizione che vince le elezioni e la sua nomina è sottoposta ad approvazione dell'assemblea. Il numero di ministri nominabili è variabile, tuttavia, secondo l'art. 96, almeno un ministro deve essere serbo e un altro ministro deve provenire dalle fila di qualunque altro gruppo etnico minoritario (nel caso il Gabinetto sia composto da più di dodici ministri, quelli provenienti dalle minoranze etniche devono essere tre invece che due).

Dal punto di vista amministrativo e del sistema locale, l'unità basilare è la municipalità, i cui organi di governo sono elettivi (art. 124).

CAPITOLO II

REPUBBLICA SRPSKA E BOSNIA-ERZEGOVINA.

Una costruzione artificiale, una convivenza difficile.

La Repubblica Srpska è una entità federata all'interno della Bosnia Erzegovina⁷⁵, così come sancito dagli Accordi di Dayton, che nel 1995 posero fine al terribile conflitto balcanico scoppiato nel 1992. La capitale, che fino al 1995 era posta nella cittadina di Pale, è oggi la città di Banja Luka. La RS nacque nel gennaio del 1992 (indipendente dall'aprile successivo) per iniziativa dei leader serbo-bosniaci in risposta alle velleità indipendentistiche degli altri popoli abitanti della Bosnia Erzegovina (all'epoca Repubblica Federata all'interno della Jugoslavia) e con l'obiettivo di costituire una Grande Serbia nei Balcani, che di fatto sostituisse la vecchia Federazione Jugoslava. Il conflitto, il primo in Europa dopo la seconda guerra mondiale, fu estremamente cruento e vide il massiccio coinvolgimento della comunità internazionale.

Figura 2.1 – La Repubblica Srpska come prevista dagli Accordi di Dayton.



Fonte:

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/5/50/Republika_Srpska_simple.svg/631px-Republika_Srpska_simple.svg.png

⁷⁵ La Bosnia Erzegovina (BiH), con capitale Sarajevo, è una federazione (con una superficie di 51.209 kmq) comprendente due entità: la Federazione croato-bosniaca (FbiH) e, per l'appunto, la Repubblica Srpska (RS). La popolazione, secondo stime del 2004, è di circa 4 milioni di abitanti. L'ultimo censimento risale al 1991, prima dello scoppio della guerra.

2.1 – Le posizioni della comunità internazionale durante il conflitto.

La Jugoslavia costituì, durante la guerra fredda, una rilevante eccezione alla rigida politica dei blocchi. Paese a regime comunista, instauratosi in seguito alla sconfitta dei tedeschi nella seconda guerra mondiale, riuscì a mantenere una propria linea politica, sia interna che estera, indipendente da quella dell'URSS, soprattutto grazie alla grande personalità di Josip Broz, più noto come Tito. Spesso il regime di Belgrado entrò in rotta con Mosca; altrettanto numerosi furono i riavvicinamenti. Tito, nel tentativo di sviluppare l'economia jugoslava, non si fece scrupoli a chiedere prestiti ai paesi occidentali, che essi concessero volentieri con lo scopo di far entrare la Jugoslavia nella propria orbita. Ma il leader di Belgrado puntava a ritagliare per il proprio Stato uno spazio proprio nello scacchiere internazionale; così la Jugoslavia divenne punto di riferimento, insieme a India, Egitto e Cina del movimento dei paesi non allineati.

Ma il “Paese degli slavi del sud”, federazione composta da sei repubbliche e da due regioni autonome, vero e proprio mosaico etnico⁷⁶, si reggeva sulla figura del “padre della patria”, Tito. Alla sua morte, nel 1980, le spinte centrifughe dei vari gruppi etnici, contrapposte alla volontà di supremazia dei serbi, produssero un clima di grave instabilità. La perestrojka nell'URSS ebbe i suoi contraccolpi anche in Jugoslavia, di fatto accelerando il processo di disgregazione dello Stato⁷⁷.

Il caso jugoslavo ha dimostrato come all'inizio degli anni novanta la comunità internazionale non si fosse ancora adattata alla fine della politica “dei blocchi”, e agisse secondo schemi mentali ormai inadatti al nuovo scenario geopolitico mondiale. Di fronte alla prospettiva di dissoluzione della federazione balcanica, sia i paesi occidentali che l'URSS (anch'essa in una fase di disintegrazione) assunsero inizialmente una posizione di sostegno all'integrità della Jugoslavia, vista come un fattore di stabilità, sia politica che economica, in una regione, i Balcani, storicamente difficile e tormentata da scontri. Inoltre, la Jugoslavia era considerata come un importante nodo di comunicazione tra il bacino danubiano e il Mar Egeo. Una sua frammentazione avrebbe comportato un proliferare di dazi e dogane che avrebbe potuto rallentare i flussi commerciali nell'area, che, con la caduta della cortina di ferro, erano previsti in sensibile aumento.

Tuttavia, l'acuirsi dello scontro fra le etnie, che dal livello politico si spostò a quello militare, indusse la comunità internazionale a mutare le proprie posizioni: la dissoluzione della Jugoslavia fu dunque accettata in quanto inevitabile. Tuttavia la disgregazione della federazione poneva numerosi problemi a causa della composizione etnica delle varie repubbliche jugoslave. Solo la Slovenia era etnicamente omogenea, e

⁷⁶ Le etnie che convivevano nella federazione erano tantissime: albanesi (kosovari), croati, italiani, macedoni, montenegrini, musulmani bosniaci, rom, serbi, sloveni, ungheresi, solo per citare le più importanti.

⁷⁷ Per una breve panoramica sulla storia della Jugoslavia fino al 1990, vedi J. M. Le Breton, *Una storia infausta. L'Europa centrale e orientale dal 1917 al 1990*, Il Mulino.

infatti il conflitto fra Lubiana e Belgrado durò a malapena una decina di giorni, con relativamente poche vittime. La Croazia invece vedeva al proprio interno una numerosa e agguerrita minoranza serba, mentre la Bosnia era un vero crogiolo di nazioni, una sorta di “Jugoslavia in miniatura”.

Lo scoppio di una guerra in Croazia e in Bosnia era facilmente prevedibile, ma ciò nonostante la comunità internazionale non riuscì a reagire in maniera consona e unita. Di fatto, si possono individuare diversi attori internazionali, ognuno dei quali ha tenuto una linea diplomatica differente.

I paesi europei, nonostante l'intenzione, manifestata a Maastricht nel 1992, di procedere in direzione di una maggiore unità economica e politica, non riuscirono mai a esprimere una linea d'azione comune. Austria e Germania si dimostrarono sicuramente come i paesi più favorevoli all'indipendenza di Slovenia e Croazia, sia per ragioni strettamente economiche che per motivazioni culturali. La Germania, in particolare, si caratterizzò come il più agguerrito oppositore della politica egemonica serba⁷⁸. Proprio su impulso tedesco, e nonostante le perplessità di Francia, Gran Bretagna, Italia, Spagna e Grecia, la CEE decise (8 novembre 1991) di interrompere gli accordi commerciali con la Jugoslavia (risalenti al 1980), proponendo al Consiglio di Sicurezza ONU un embargo petrolifero e proibendo l'importazione dei prodotti tessili jugoslavi. Inoltre, fu emessa una dichiarazione che apriva le porte al riconoscimento dell'indipendenza di quelle repubbliche che ne avrebbero fatto richiesta⁷⁹. Slovenia e Croazia furono riconosciute in gennaio, mentre per la Bosnia si dovette attendere aprile. La Francia di Mitterrand, la Gran Bretagna e l'Italia si mantenevano su posizioni più caute e spesso palesemente pro-serbe. La linea d'azione principale seguita dai membri della CEE si articolava su tre pilastri basilari: 1) in Bosnia era in atto una guerra civile e non una aggressione da parte di Belgrado verso uno Stato indipendente; 2) l'invio di missioni di pace doveva avvenire esclusivamente in ambito ONU e i contingenti dovevano essere armati in maniera leggera e con regole d'ingaggio restrittive, che non interferissero negli scontri armati; 3) un intervento aereo era escluso a priori e vi era una indefessa fede nell'azione diplomatica (con ripetute e continue proposte di piani di pace)⁸⁰. Solo a partire dal 1994, in seguito al protrarsi dei combattimenti e alla decisione statunitense di prendere in mano le redini del gioco diplomatico, i paesi europei mutarono indirizzo. Un peso determinante lo ebbe anche la volontà del nuovo presidente francese, Chirac, di

⁷⁸ La politica “interventista” tedesca era orchestrata dal ministro degli Esteri Genscher, che però, a causa di dissapori con i più cauti partner europei, fu sostituito nelle sue funzioni da Kinkel (aprile 1992). Questi “addolci” la condotta tedesca nei Balcani, in base al principio che la Costituzione vietava espressamente il dispiego di truppe all'estero. Lo scoglio rappresentato dal divieto costituzionale fu superato solamente verso la metà del 1994. Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., p. 152.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 89-94.

⁸⁰ Fra i piani di pace si ricordano quelli di Carrington-Cutileiro, nel settembre 1991, di Vance-Owen, nel gennaio 1993, e di Owen-Stoltenberg, nell'agosto 1993. Le trattative che portavano a questi piani di pace erano però spesso condotte da mediatori troppo deboli o inadatti, come ad esempio l'americano Cyrus Vance, efficacemente descritto da Zbigniew Brzezinski come un “uomo predisposto ad essere menato per il naso”. Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., p. 91.

ritagliare per la Francia un ruolo più ampio nello scacchiere internazionale come potenza regionale. Fu così costituita la Forza di Reazione Rapida, un contingente franco-britannico armato pesantemente che ebbe un certo peso durante la decisiva operazione *Deliberate Force*. Tuttavia, durante le trattative che avrebbero portato a Dayton, gli europei furono marginalizzati dagli Stati Uniti⁸¹.

L'URSS prima e la Russia di Eltsin poi, alle prese con un processo di disintegrazione simile a quello jugoslavo, anche se meno cruento, ebbe un ruolo relativamente marginale nel conflitto bosniaco. Di fatto, la linea tenuta da Mosca consisteva in una moderata accondiscendenza rispetto alle decisioni dei paesi occidentali e degli Stati Uniti in particolare. Del resto, Eltsin era troppo debole internamente e vincolato ai prestiti occidentali atti a finanziare le proprie riforme, per poter esprimere un indirizzo indipendente. Solo in alcune occasioni la Russia si discostò dagli indirizzi occidentali, ma si trattava perlopiù di posizioni di facciata, assunte solamente per ammansire le forze nazionaliste oppositrici di Eltsin (sostenitrici del panslavismo e solidali verso il regime di Belgrado). Durante le trattative di Dayton, Mosca riuscì a negoziare con Washington l'invio di un contingente di pace di circa 1.500 uomini a Sarajevo, fatto questo che fu sbandierato dall'entourage di Eltsin come una grande vittoria diplomatica, mentre in realtà non si trattava di nulla più che di un "contentino"⁸².

Un ruolo importante anche se non forse di primissimo piano fu giocato dai paesi islamici, desiderosi di difendere i propri correligionari bosniaci e di creare uno stato musulmano in Europa. Dapprima, questi incoraggiarono l'afflusso di alcune migliaia di "volontari" *jiihadisti* in Bosnia, che si resero autori di vari atti scellerati e violenti contro i civili serbi (nonché sui musulmani bosniaci moderati)⁸³. L'invio dei *jiihadisti* fu effettuato dai regimi islamici, desiderosi di sbarazzarsi di elementi facinorosi e destabilizzanti, col tacito assenso di Washington (seguendo un modello già sperimentato

⁸¹ Proprio per placare i malumori europei, la versione definitiva degli Accordi fu firmata a Parigi. Sempre per lo stesso motivo, fu organizzato un inutile (in quanto si era già tutto deciso) convegno a Roma dove si riunirono tutte le potenze mondiali per discutere del caso bosniaco.

⁸² Per esempio, durante un summit della CSCE a Stoccolma sul finire del 1992, il ministro degli Esteri Kozyrev, solitamente in sintonia con i paesi occidentali, pronunciò un duro discorso contro europei e statunitensi. Ancora, in occasione dell'ennesima strage avvenuta a Sarajevo nel febbraio del 1994, gli USA e la NATO lanciarono un ultimatum ai serbi, con la convincente minaccia di far partire i raid aerei. In quel periodo i nazionalisti russi guidati da Zirinovski avevano conquistato la maggioranza alla Duma, e di conseguenza Eltsin dovette assecondare gli strali panslavisti e pro Belgrado del suo avversario politico, dichiarando che la Russia non avrebbe tollerato che si fosse cercato di risolvere la situazione balcanica senza la sua partecipazione. Da parte sua, Kozyrev affermò che l'ultimatum avrebbe potuto avere "gravi conseguenze". La situazione si ricompose però abbastanza velocemente, in seguito a un incontro fra Eltsin e il premier inglese Major. Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., pp. 221, 360-367, 520-526.

⁸³ Questi guerriglieri, perlopiù provenienti dalla penisola araba e dall'Iran, erano circa duemila e la maggior parte di loro aveva combattuto anche in Afghanistan; agirono nella zona circostante la città di Zenica, vicina al confine con la Croazia, e alla fine della guerra il governo di Sarajevo li invitò ad andarsene o li espulse. Qualcuno, messa su famiglia, rimase nell'area. G. Kepel, *Jihad, Ascesa e Declino, Storia del fondamentalismo islamico*, Carocci Editore, p. 287.

in Afghanistan)⁸⁴. Inoltre i paesi islamici finanziarono e rifornirono di armi il regime del presidente musulmano Izetbegovic⁸⁵.

L'ONU ebbe in Bosnia l'occasione di presentarsi come garante della pace mondiale e risolutore dei conflitti. Ma fallì miseramente. L'UNPROFOR, prima missione militare ONU in Europa, composta inizialmente da 14.000 uomini, diventati 45.000 nel 1995, si distinse per la sua disorganizzazione, inefficienza e inefficacia. Particolarmente odiata dai musulmani, che la accusavano di connivenza coi Serbi, l'UNPROFOR divenne il modello di come una missione di *peacekeeping* non avrebbe dovuto mai essere⁸⁶. Il segretario generale, Boutros-Ghali, era contrario a qualunque intervento che potesse alterare lo status quo fra le forze militari delle parti coinvolte nel conflitto, in virtù del principio di neutralità (in quanto organizzazione sovranazionale al di sopra delle parti) a cui l'ONU si sarebbe dovuta attenere. Di fronte alle sempre più pressanti richieste di intervento da parte americana, fu elaborato il principio della doppia chiave per autorizzare i raid aerei della NATO, ma solo dopo l'assenso dei vertici delle Nazioni Unite e un lungo procedimento burocratico che spesso rendeva del tutto inefficaci le azioni dei velivoli dell'Alleanza Atlantica⁸⁷. Questa posizione attendista portò a un evidente e insopportabile immobilismo delle Nazioni Unite, agli occhi dell'opinione pubblica mondiale, che permise il prolungarsi del conflitto e il verificarsi di veri e propri genocidi, come nell'occasione del massacro di Srebrenica⁸⁸. Il Consiglio di Sicurezza⁸⁹ formulava continuamente ambigue Risoluzioni sul caso bosniaco, frutto di compromessi fra i suoi componenti, che venivano regolarmente disattese dalle parti. Solo la disposizione di sanzioni economiche da parte del CdS ebbe importanti effetti sul conflitto, dimostrando una indubbia efficacia⁹⁰. La scarsa performance fornita dall'ONU durante il conflitto ha in seguito senza dubbio inciso sul ruolo deputato all'organizzazione nel dopoguerra. L'unica missione organizzata dalle Nazioni Unite, l'UNMIBH, ebbe indubbiamente un ruolo e risalto mediatico minore e

⁸⁴ Per l'occasione, gli Stati Uniti collaborarono anche con l'Iran, loro tradizionale nemico strategico. Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., pp. 383-387.

⁸⁵ Questi era stato membro di una associazione islamista (i *Mladi Musulmani*) fondata nel 1941 e ispirata ai Fratelli Musulmani egiziani. L'associazione fu smantellata da Tito nel 1949. Nel 1946 Izetbegovic fu incarcerato una prima volta. Nel 1970 scrisse una "Dichiarazione Islamica", dai contenuti radicali. Nel 1983 fu nuovamente incarcerato con l'accusa di fondamentalismo islamico. Nel marzo 1990 fondò il Partito dell'Azione Democratica (SDA) con cui avrebbe vinto le elezioni. Kepel, *Jihad, Ascesa e Declino*, op. cit., p. 277.

⁸⁶ Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., pp. 128-131, 200-204, 350-352, 455-458.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 307.

⁸⁸ La città di Srebrenica fu prima martoriata dall'artiglieria e poi vittima della pulizia etnica nel luglio 1995 in seguito all'occupazione serba. In una settimana ci furono circa 7-8.000 vittime, il tutto davanti all'impotenza, o indifferenza, delle truppe olandesi stanziato nella città (che era stata proclamata dall'ONU zona di sicurezza, e dunque non vi si potevano svolgere operazioni militari), che non presero nessun provvedimento per interrompere l'eccidio. Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., pp. 475-477.

⁸⁹ CdS.

⁹⁰ L'impatto delle sanzioni fu devastante per la Serbia, con una inflazione annuale di 363 quadrilioni e la mancanza di generi alimentari. Ciò avrebbe indotto Milosevic a sedersi al tavolo delle trattative, costringendo a fare altrettanto anche i serbo-bosniaci. R. Becker, *Il ruolo delle sanzioni nella distruzione della Jugoslavia*, in T. Di Francesco, a cura di, *La NATO nei Balcani*, Editori Riuniti, 1995, pp. 15-16.

marginale rispetto non solo all'IFOR/SFOR e all'OHR ma anche rispetto a quella dell'OSCE.

L'attore internazionale più forte e alla lunga determinante per la risoluzione del conflitto furono senza ombra di dubbio gli Stati Uniti. Peraltro, nelle prime fasi del conflitto gli USA, guidati dal presidente repubblicano Bush, tennero una posizione relativamente marginale e defilata. Ciò era principalmente dovuto alla riluttanza di Bush a discostarsi dalla linea politica tenuta dall'ONU. Inoltre il profilarsi delle elezioni presidenziali verso la fine del 1992 spingeva i repubblicani a essere prudenti, non volendo commettere passi falsi e l'impantanarsi in una difficile situazione come era quella bosniaca. In seguito all'insediamento del presidente democratico Clinton, ai primi del 1993, la politica statunitense verso la Bosnia divenne più incisiva e cominciò a seguire un chiaro indirizzo, pur non mancando indecisioni e tentennamenti. L'amministrazione democratica si schierò fin dal principio dalla parte dei musulmani bosniaci, definiti come vittime dell'aggressione serba. Washington propugnava l'intervento militare diretto sotto forma di raid aerei come arma risoltrice per porre fine ai combattimenti. L'invio di truppe terrestri era però escluso, provocando così il risentimento e l'ostracismo di quei paesi europei che avevano fornito i propri soldati al contingente UNPROFOR. Effettivamente, fu proprio l'operazione Deliberate Force a rivelarsi determinante per indurre i serbi a più miti consigli, ponendo gli Stati Uniti, che già nel 1994, con gli Accordi di Washington, avevano indotto croati e musulmani a porre fine ai combattimenti fra loro e a dar vita a una federazione, nella posizione di orchestrare autonomamente le trattative che avrebbero portato agli Accordi di Dayton.

2.2 – L'architettura istituzionale bosniaca scaturita da Dayton.

I colloqui di pace si svolsero a Dayton, località dell'Ohio (USA), tra il 1 e il 26 novembre 1995. Alle negoziazioni parteciparono tutti i maggiori rappresentanti politici della regione: il presidente della Serbia Milosevic, che rappresentava anche gli interessi dei serbi di Bosnia (Karadzic era assente), il presidente della Croazia Tudjman e il presidente della Bosnia Erzegovina Izetbegovic, accompagnato dal ministro degli esteri bosniaco Muhamed Sacirbey. Il mediatore americano Richard Holbrooke presiedette la conferenza di pace, assieme all'inviato speciale dell'Unione Europea Carl Bildt e al viceministro degli Esteri russo Igor Ivanov.

L'accordo (formalizzato a Parigi il 14 dicembre 1995) riconosceva l'intangibilità delle frontiere dei nuovi Stati, uguali ai confini fra le repubbliche federate della vecchia Federazione Jugoslava, e prevedeva il ritiro dei combattenti islamici stranieri (clausola posta su richiesta degli USA). La NATO avrebbe inviato un contingente di circa 60.000 uomini con il compito di garantire l'attuazione degli Accordi, mantenere la tregua e controllare lo spazio aereo del paese; veniva poi istituito un alto commissariato (l'OHR,

la cui carica fu inizialmente assegnata, fra mille polemiche, a Bildt) per gli affari civili e con una polizia propria⁹¹.

Ma, cosa più importante, dagli Accordi di Dayton scaturì un vero e proprio “mostro” istituzionale.

L'allegato 4 degli Accordi di Dayton⁹², contenente la Costituzione della Repubblica di Bosnia Erzegovina, prevede, all'articolo 1, comma 3, la divisione di quest'ultima in due entità⁹³: la Federazione croato-bosniaca (Fbih, costituita da 92 municipalità, con il 51% del territorio) e la Repubblica Srpska (RS, 49% del territorio e 63 municipalità, con capitale Banja Luka). E' probabilmente l'unico caso al mondo in cui un trattato internazionale statuisce anche la Costituzione di un paese sovrano.

L'articolo 3 stabilisce la ripartizione dei poteri fra lo Stato centrale e le due entità. Fra le competenze dello Stato centrale troviamo la politica estera (anche commerciale), la politica monetaria e delle dogane, la politica finanziaria, l'obbligo di rispettare e la capacità di sottoscrivere trattati internazionali, la regolamentazione dell'immigrazione e dell'asilo politico, la lotta alla criminalità inter-entità e la collaborazione con l'Interpol, il traffico aereo, la regolamentazione del traffico fra le due entità, la costruzione di infrastrutture per la comunicazione internazionale e inter-entità. Qualunque altra materia legislativa è espressamente affidata dal comma 3, paragrafo A dello stesso articolo alle entità. Queste, inoltre, possono mantenere relazioni speciali con gli Stati vicini e firmare trattati con Stati e organizzazioni internazionali dietro il consenso dell'assemblea parlamentare centrale. E' dunque evidente l'ampiezza dei poteri assegnati alle due entità; in particolare, esse erano dotate ognuna di un proprio esercito, mentre non erano previste forze armate comuni.

L'articolo 4 della Costituzione regola il Parlamento della Bosnia-Erzegovina, che è bicamerale. La Camera dei Rappresentanti, i cui membri sono eletti ogni quattro anni con sistema elettorale proporzionale, è formata da 42 deputati, 28 eletti nella Fbih e 14 nella RS; la Camera dei Popoli è composta da 15 membri, 5 serbi, 5 croati e 5 musulmani (eletti dalle assemblee parlamentari delle due entità). Le procedure per l'approvazione delle leggi sono quelle classiche delle democrazie parlamentari con assemblea a doppia camera: la legge deve essere approvata da entrambe le camere, con la maggioranza semplice dei votanti, purché sia presente almeno un terzo dei rappresentanti di ogni etnia. Questa clausola costituisce un grave handicap per la

⁹¹ Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., pp. 520-530.

⁹² Il testo degli Accordi di Dayton, composto di una parte generale e di undici allegati, è disponibile (in inglese) sul sito dell'OHR (Office of the High Representative and EU Special Representative) all'indirizzo http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380.

⁹³ Oltre alle due entità, vi è una altra area, il Distretto di Brcko (importante porto sul fiume Sava, aspramente conteso durante la guerra, in quanto rappresenta la connessione fra le due parti della RS; in seguito all'occupazione serba, la città fu teatro di un episodio di pulizia etnica con oltre 500 morti in due giorni) che, in seguito a un processo di arbitraggio, è stata costituita come una unità indipendente di autogoverno locale, la cui amministrazione è supervisionata dalla comunità internazionale. Peraltro, vi sono discussioni sulla sua legalità, in quanto da più parti si ritiene che il Distretto di Brcko costituisca una violazione degli Accordi di Dayton.

celerità dei lavori parlamentari, in quanto un gruppo etnico può bloccare i lavori dell'assemblea. A conferma di ciò, nel caso non venga raggiunto un terzo dei voti del gruppo di una delle nazionalità, in una o entrambe le camere, il presidente della stessa deve formare una commissione parlamentare che comprenda tre membri per ogni etnia con il compito di prendere una decisione entro tre giorni dal voto; se neanche la commissione trova un accordo, deve essere ripetuta la votazione con le stesse modalità; ancora, la maggioranza dei delegati di ciascuna etnia della camera dei popoli può denunciare come lesiva degli interessi vitali del proprio gruppo una decisione votata in parlamento, provocando la riunione di una commissione che comprende tre membri (uno per ognuna delle tre nazionalità costituenti) e che ha cinque giorni di tempo per tentare di approvare la decisione, altrimenti rimandata alla Corte Costituzionale per verificare la correttezza delle procedure.

L'articolo 5 invece si occupa della Presidenza della Repubblica, che ricalca il modello della vecchia Jugoslavia del dopo Tito: è infatti una Presidenza collegiale, composta da un serbo, un croato e un musulmano, che a turno, ogni otto mesi, si alternano nella carica di Capo dello Stato (teoricamente al di sopra delle parti)⁹⁴. I presidenti sono eletti direttamente dal popolo (il serbo dai cittadini della RS, il croato e il bosniaco da quelli della Fbih). I poteri di cui è stata dotata la presidenza sono peraltro labili, limitandosi alla politica estera, alla nomina del Presidente del Consiglio e al controllo civile delle forze armate. Anche per la Presidenza vi è un meccanismo di difesa degli interessi dei gruppi etnici, e di conseguenza un dei tre presidenti può bloccare le decisioni dell'organo.

Per quanto riguarda il Consiglio dei Ministri, è importante sottolineare come gli unici ministeri prescritti dalla Costituzione siano quello degli Esteri e del Commercio internazionale⁹⁵. Il premier ha però la facoltà di formare nuovi dicasteri.

L'articolo 6 istituisce la Corte Costituzionale. La sua composizione è particolare in quanto oltre ai membri nominati dalle assemblee delle due entità (quattro per la Fbih e due per la RS), altri tre sono scelti dal Presidente della Corte Europea per i Diritti Umani. Il principale compito della Corte Costituzionale è di dirimere le controversie fra le due entità.

L'ultima istituzione centrale, stabilita dall'articolo 7, è la Banca Centrale, che ha competenza per la politica monetaria.

Le due entità sono dotate di proprie costituzioni e hanno una architettura istituzionale differente l'una dall'altra, che riflettono i diversi percorsi storici intrapresi: la Repubblica Srpska è il frutto della volontà indipendentista di un popolo, mentre la Federazione croato-bosniaca è il risultato di un compromesso raggiunto con gli Accordi di Washington del 1994. Ciascuna entità è dotata di un parlamento locale: la RS dispone

⁹⁴ Attualmente, la Presidenza è composta dal serbo Nebojsa Radmanovic, dal croato Zeljko Komsic e dal bosniaco (termine per definire i musulmani) Haris Silajdzic.

⁹⁵ Il Primo Ministro è attualmente il serbo Nikola Spiric, mentre il ministro degli Esteri è il bosniaco Sven Alkalaj.

di un'assemblea legislativa unicamerale (l'Assemblea Nazionale, composta da 83 membri), mentre la Fbih conta su un organo bicamerale (Camera dei Rappresentanti della Federazione, con 140 membri, e Camera dei Popoli, con 80 membri). Ogni entità possiede una Presidenza, una Corte Suprema, un Consiglio dei Ministri⁹⁶. La RS possiede una organizzazione statale accentrata, senza nessun livello intermedio fra il governo di Banja Luka e le municipalità (che hanno scarsi poteri). Diverso discorso per la Fbih, che essendo una federazione, è caratterizzata da una alta decentralizzazione. Vi è infatti un livello intermedio fra il governo di Sarajevo e le municipalità: si tratta di dieci cantoni (cinque a maggioranza musulmana, tre a maggioranza croata e due misti)⁹⁷. I cantoni hanno rilevanti poteri sia a livello amministrativo che politico; inoltre, i due cantoni etnicamente misti possiedono uno statuto speciale, in base al quale le decisioni possono essere prese solo con la maggioranza di entrambi i gruppi etnici⁹⁸.

Da questa sommaria descrizione delle istituzioni bosniache, si evince l'alta complessità delle stesse. La diversità dell'organizzazione statale fra le due entità è altissima e tende, come vedremo fra poco, a creare una situazione sbilanciata a livello politico ed economico. Se, infatti, la centralizzazione della RS permette un processo decisionale relativamente veloce e di tipo verticistico, la decentralizzazione della Fbih si caratterizza per la lentezza (accompagnata da conflittualità fra le etnie croata e musulmana) con la quale vengono adottati i provvedimenti. Le istituzioni centrali, dotate di scarsissimi poteri, vanno incontro ai medesimi problemi a cui è soggetta la Fbih, con un gruppo etnico (e in particolare i partiti ultranazionalisti) che può porre in ogni momento il proprio veto, su qualunque questione, portando lo Stato ad una situazione di paralisi politica e amministrativa. Questo è dovuto al fatto che l'allegato 4 ha preferito favorire i diritti dei gruppi etnici rispetto a quelli individuali e previsto legislatori multipli (in maniera tale da non sfavorire nessuna etnia, esigenza, questa, dettata dalla necessità e dall'urgenza di concludere un armistizio) al posto di architettare una struttura capace di prendere decisioni velocemente.

2.3 – *La presenza internazionale in Bosnia.*

In seguito alla cessazione delle ostilità, la comunità internazionale ha inviato in Bosnia svariate missioni, con l'obiettivo di monitorare la situazione prodottasi all'indomani dell'armistizio e di ricostruire le istituzioni bosniache. Varie sono state le organizzazioni internazionali coinvolte: NATO, ONU, EU, OSCE, Banca Mondiale,

⁹⁶ Il Presidente della Fbih è la croata Borjana Kriso, mentre il Primo Ministro è Nedžad Branković. Per quanto riguarda la RS, attualmente il Presidente è Milan Jelić, mentre il premier è Milorad Dodik.

⁹⁷ I cantoni sono (fra parentesi è segnalato il capoluogo): Una-Sana (Bihac), Bosanska Posavina (Odžak), Tuzla (Tuzla), Zenica-Doboj (Doboj/Zenica), Gorazde-Podrinje (Gorazde), Srednja/Centralna Bosna (Travnik), Hercegovina-Neretva (Mostar), Zapadna Hercegovina (Siroki Brijeg), Sarajevo (Sarajevo), Herceg-Bosna (Livno/Tomislavgrad/Kupres).

⁹⁸ Questi dati sono presi dai siti della Presidenza del Consiglio BiH, all'indirizzo <http://www.vijeceministara.gov.ba>, della Presidenza del Consiglio della RS <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Pages/splash.aspx> e della Presidenza del Consiglio della Fbih <http://www.fbihvlada.gov.ba>.

Fondo Monetario Internazionale, Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Il proliferare di queste missioni ha prodotto alcuni problemi di sovrapposizione e coordinazione che spesso sono andati a minare l'efficacia delle stesse.

L'allegato 10 degli Accordi di Dayton prevede l'istituzione della figura dell'Alto Rappresentante della comunità internazionale⁹⁹, che dispone di un proprio apparato organizzativo (l'OHR). L'allegato 10 è il frutto di complicate trattative fra i paesi europei del Gruppo di Contatto e gli Stati Uniti svoltesi fra il settembre e l'ottobre del 1995 ed in quanto tale rappresenta una sorta di compromesso. Infatti, l'Alto Rappresentante avrebbe dovuto essere "l'Autorità finale nel teatro" bosniaco, ma i suoi poteri vennero limitati solo alla sfera civile, in quanto gli USA si opposero alla possibilità che esso avesse voce in merito agli affari della missione militare¹⁰⁰.

La nomina dell'Alto Rappresentante è effettuata dallo Steering Board del PIC, un organo composto da 55 Stati ed organizzazioni internazionali (fra cui l'Italia, che figura come membro permanente)¹⁰¹ ed è approvata ufficialmente dal Consiglio di Sicurezza ONU. L'ufficio dell'Alto Rappresentante è composto da diplomatici dei paesi membri del PIC, esperti internazionali e staff nazionale bosniaco. Ha compiti di controllo, di monitoraggio e supervisione in merito alla applicazione degli aspetti civili degli accordi di Dayton; coordina le attività delle varie missioni internazionali presenti in Bosnia, rispettandone i rispettivi mandati; partecipa ai meeting con i finanziatori internazionali. Con la conferenza avvenuta nel dicembre del 1997 nella città tedesca di Bonn, il PIC decise di fornire l'Alto Rappresentante di poteri decisamente più forti, quali la capacità di imporre provvedimenti legislativi ritenuti necessari (nel caso le istituzioni bosniache non riescano ad approvarli) e rimuovere pubblici funzionari che ostacolano l'attuazione della pace (vi è anche la possibilità di congelarne gli stipendi e eliminarne i privilegi in caso di scarse performance lavorative). I cosiddetti "poteri di Bonn" sono considerati come l'ultima risorsa a cui l'OHR debba appellarsi per sbloccare le controversie. Gli stessi membri del PIC, che hanno dotato di tali poteri l'Alto Rappresentante, hanno continuamente espresso la preferenza verso le negoziazioni, anche a oltranza, per sbloccare i processi decisionali bosniaci, rispetto all'utilizzo delle capacità impositiva della massima autorità civile in Bosnia. In generale, vi è stato un altalenante utilizzo di questi poteri. Il 5 marzo 1999 si è avuto il

⁹⁹ Sono stati Alti Rappresentanti in Bosnia: Carl Bildt (1996-1997), Carlos Westendorp (1997-1999), Wolfgang Petritsch (1999-2002), Lord (Paddy) Ashdown (2002-2006), Christian Schwarz-Schilling (2006-2007), Miroslav Lajcak (2007-2009), Valentin Inzko (dal marzo 2009). Vedi il sito <http://www.ohr.int>.

¹⁰⁰ International crisis group, *Reshaping the international machinery*, Europe Report N°121 – 29 novembre 2001.

¹⁰¹ Il PIC nacque con la Conferenza di Londra dell'8 e 9 dicembre 1995, e oltre ai membri permanenti, vi partecipano alcuni paesi e organizzazioni in veste di osservatori. Lo Steering Board del PIC è composto da Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Russia, Regno Unito, USA, presidenza della UE, Commissione Europea, Organizzazione della Conferenza Islamica (rappresentata dalla Turchia); si riunisce tre o quattro volte all'anno a livello ministeriale, mentre sono più frequenti gli incontri fra ambasciatori. Vedi <http://www.ohr.int>. International crisis group, *Bosnia's incomplete transition: between Dayton and Europe*, Europe Report N°198 – 9 marzo 2009.

primo reale utilizzo dei poteri di Bonn da parte dell'Alto Rappresentante, quando Carlos Westendorp rimosse il presidente della RS Nikola Poplasen dal proprio incarico. Sebbene quest'ultimo cercò di rimanere in carica, la comunità internazionale supportò la decisione dell'OHR, marginalizzando l'uomo politico serbo e costringendolo ad accettare il fatto compiuto. Da allora sono stati utilizzati in vari settori, e con notevole successo¹⁰². Westendorp utilizzò i poteri di Bonn in maniera sempre più frequente, e i suoi successori seguirono questo trend. L'Alto Rappresentante che ne fece un maggiore uso è stato sicuramente Lord Ashdown, mentre con Schwarz-Schilling, l'esercizio dei poteri di Bonn è andato calando, a partire dal 2006¹⁰³: questo perché essi erano resi meno credibili dal costante diminuire delle truppe della missione militare (e quindi della presenza internazionale) e perché il processo d'integrazione europea richiede che la Bosnia compia in autonomia i passi necessari verso le riforme.

L'Alto Rappresentante presenta rapporti periodici all'ONU, alla UE, alla Russia, agli Stati Uniti e qualunque altro governo o parte lo richieda¹⁰⁴.

L'OHR ha il suo quartier generale a Sarajevo, dove sono localizzati anche gli uffici dei dipartimenti e unità che lo strutturano (Dipartimento politico, Unità per la transizione economica, Unità per la riforma del settore di sicurezza pubblica, Dipartimento giuridico, Dipartimento per le risorse, Ufficio Stampa). Due uffici regionali sono dislocati a Mostar e Banja Luka, mentre un ufficio "sul campo" è sito in Bratunac. Vi è poi un ufficio nel Distretto di Brcko, mentre un ufficio di rappresentanza per i collegamenti con le organizzazioni internazionali è localizzato a Bruxelles¹⁰⁵.

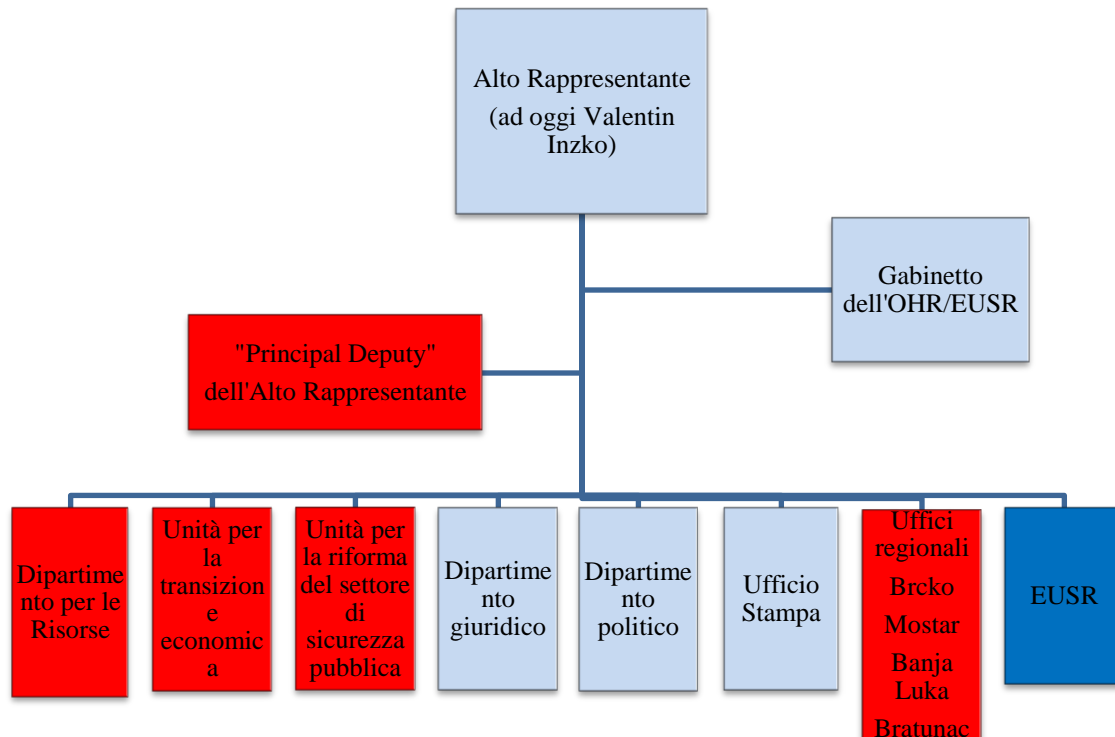
¹⁰² Fra i successi ottenuti grazie all'uso di questi poteri troviamo la riforma militare, l'adozione di una moneta unica, la costituzione della Banca Centrale, l'adozione di emblem nazionali, la riforma dei servizi di intelligence, la riforma del settore bancario, ecc. International crisis group, *Ensuring Bosnia's future: a new international engagement strategy*, Europe Report N°180 – 15 febbraio 2007.

¹⁰³ Come notato in maniera critica dall'International Crisis Group, Schwarz-Schilling ha frequentemente utilizzato i poteri di Bonn solamente per riabilitare dirigenti e politici precedentemente rimossi dall'OHR (fino ad allora circa 185) o dall'IPTF (793 dirigenti locali rimossi). International crisis group, *Ensuring Bosnia's future*, op. cit..

¹⁰⁴ Vedi <http://www.ohr.int>.

¹⁰⁵ Vedi <http://www.ohr.int>.

Schema 2.1 - Carta organizzativa dell'OHR¹⁰⁶.



In seguito alla decisione del Consiglio d'Europa del febbraio 2002, l'Alto Rappresentante è altresì Rappresentante Speciale per l'Unione Europea (EUSR), con il compito di soprassedere alle missioni europee in Bosnia Erzegovina. Con la riunione del PIC del 22-23 giugno 2006 la comunità internazionale optava per la chiusura dell'OHR e la transizione al solo EUSR entro il 30 giugno 2007. Questo processo doveva però essere compiuto senza che apparisse agli occhi dei bosniaci come un ripiegamento della comunità internazionale dalla Bosnia. Nel febbraio del 2007 lo Steering Board ribadì la decisione di chiudere l'Ufficio dell'Alto Rappresentante, procrastinando però la scadenza al 30 giugno 2008. Tuttavia, i dubbi legati alla capacità delle istituzioni bosniache di ottemperare in maniera indipendente alla transizione verso gli obiettivi posti dalla UE per l'integrazione di Sarajevo nell'Unione hanno portato la comunità internazionale a decidere di procrastinare la chiusura dell'Ufficio. La decisione di rinviare la chiusura dell'OHR è arrivata con la riunione PIC Steering Board del 19-20 novembre 2008. La successiva riunione dello stesso organo tenutasi il 26 e 27 febbraio a Bruxelles ha stabilito gli obiettivi che devono essere posti in essere prima di arrivare alla definitiva transizione dall'OHR all'EUSR. La chiusura dell'OHR e la

¹⁰⁶ I riquadri rossi indicano lo staff esclusivamente dell'OHR. I riquadri azzurri indicano lo staff congiunto OHR/EUSR. Il riquadro blu indica lo staff esclusivamente dell'EUSR. Questo schema organizzativo dimostra come, nel caso di chiusura dell'OHR e completo passaggio di consegne all'EUSR, quest'ultima debba veder rafforzato il proprio mandato per poter godere di una certa credibilità politica.

collegata transizione verso una gestione UE, è dunque soggetta al conseguimento di cinque obiettivi: soluzione della questione della separazione delle proprietà tra Stato centrale e autorità locali; soluzione del problema delle proprietà della Difesa; conclusione della agenda di Brcko; definizione delle questioni pendenti relative alla ristrutturazione del sistema fiscale; consolidamento dello Stato di diritto (approvazione di norme relative ai crimini di guerra, agli stranieri ed al diritto d'asilo, alla riforma della giustizia); il PIC ha stabilito anche che si verificchino due condizioni: la firma del SAA e la positiva valutazione della situazione in Bosnia sulla base delle prescrizioni di Dayton. La prima condizione è stata raggiunta con la firma del SAA il 16 giugno 2008; anche gli obiettivi del consolidamento dello Stato di diritto e della ristrutturazione del sistema fiscale sembrano archiviati. Resta da raggiungere l'obiettivo relativo alla divisione delle proprietà pubbliche (cui è legata quella della proprietà dei beni immobili della Difesa). Il mancato raggiungimento degli obiettivi posti e il conseguente non soddisfacimento della seconda condizione hanno indotto il PIC Steering Board (riunione del 25-26 marzo 2009) a rinviare la decisione di chiudere l'OHR, ripromettendosi di riesaminare la situazione in giugno. Ad oggi, però non si è registrato nessun progresso in tal senso.

L'OHR è stato oggetto di numerose critiche, in particolare sulla sua disorganizzazione e inefficienza. Si è contestato continuamente la non capillarità della sua diffusione sul territorio, caratterizzata dalla presenza di pochi uffici regionali. Non sempre lo staff che compone l'Ufficio dell'Alto Rappresentante è formato da personale esperto, con esperienza sul campo, qualificato. Anzi, è vero il contrario, secondo il quale il personale è spesso composto da impiegati e dirigenti giovani e inesperti. Inoltre, il mandato dei membri dello staff è quasi sempre breve, con ampio e continuo *turnover*, non permettendo l'adattamento e la comprensione dei problemi che caratterizzano il teatro bosniaco e inficiando così la possibilità di risolverli. Per quanto riguarda la composizione dello staff, criticata nei primi anni duemila per via di un suo squilibrio, con la presenza di troppi membri internazionali rispetto al personale locale, ad oggi la situazione pare migliore, con una maggioranza di impiegati bosniaci¹⁰⁷.

La missione militare internazionale in Bosnia¹⁰⁸ è prevista e regolata dagli Allegati 1A e 1B degli Accordi di Dayton. La missione, nominata IFOR, era a guida NATO e posta sotto il comando di un generale statunitense. Il suo mandato (che consisteva nel dividere gli eserciti in conflitto, assistere l'UNHCR e le altre organizzazioni internazionali nelle proprie missioni a carattere umanitario, controllare

¹⁰⁷ Dal luglio 2008 lo staff è composto da 189 impiegati bosniaci e 34 internazionali. I membri dello staff bosniaci sono aumentati in seguito a una decisione presa dall'OHR il 12 settembre 2002. Vedi <http://www.ohr.int>.

¹⁰⁸ Per la prima volta dopo la fine della guerra fredda, russi e statunitensi parteciparono congiuntamente a una missione internazionale. Il contingente russo era di circa 1.500 uomini posti sotto il comando di un generale NATO; tuttavia i russi ne accettavano il comando solamente in veste di comandante delle forze internazionali di pace in Bosnia e non come generale NATO. Pirjevec, *Le guerre jugoslave, op. cit.*, pp. 520-526.

ed evitare gli ostacoli al movimento dei civili e al ritorno dei rifugiati, rispondere “in maniera appropriata alla violenza deliberata verso la vita delle persone”) aveva una durata di un solo anno. Allo scadere del mandato, nel 1996, la missione ha cambiato nome in SFOR, evidenziando il mutamento dei propri scopi (da “implementazione” della pace a “stabilizzazione”). La missione militare (che non ha contato neanche una perdita dovuta ad atti ostili) si è rivelata di importanza vitale per permettere alle missioni civili di svolgere il proprio compito, ha favorito il rientro dei rifugiati, ha costituito un valido deterrente per evitare lo scoppio di nuovi scontri etnici. Ma è anche vero che se a livello psicologico e simbolico la missione ha avuto un indubbio successo, all’atto pratico, per esempio nella caccia ai criminali di guerra, si sono registrati vari insuccessi. Il progressivo stabilizzarsi della regione, come pure l’emergere di nuove emergenze in altre aree (vedi Kosovo) ha portato alla progressiva diminuzione degli effettivi della missione. In particolare questo si è verificato dopo i fatti dell’11 settembre e l’inizio dell’impegno americano in Afghanistan e Iraq, che ha distratto le truppe USA dalla Bosnia¹⁰⁹. Dagli iniziali circa 65.000 uomini, si è passati a circa 18.000 nel 2001, 7.000 nel 2004, per arrivare ai più o meno 2.500 attuali. La progressiva diminuzione dei contingenti è dettata dagli alti costi che una missione di così lunga durata temporale comporta ed è permessa dal progressivo stabilizzarsi dell’area. Col summit della NATO tenutosi il 28 e 29 giugno 2004 a Istanbul, si è deciso di rimpiazzare la missione SFOR, guidata dall’Alleanza Atlantica, con una missione a guida europea (configurata all’interno della PESD), EUFOR, alla fine dello stesso anno (peraltro, la NATO avrebbe mantenuto un ufficio a Sarajevo con compiti di ausilio tecnico per la riforma della Difesa bosniaca e un ruolo nell’anti-terrorismo)¹¹⁰. L’esigenza di questo ricambio era dettata dalla volontà europea di diventare un attore primario nei Balcani, supportando in tal modo anche il percorso di integrazione della Bosnia nella UE, nonché dal desiderio statunitense di dichiarare il proprio impegno nel teatro bosniaco come concluso con successo e distogliere risorse e mezzi dalla zona per impiegarli in altre aree del globo terrestre. Negli intenti dell’amministrazione Bush, l’avvicendamento sarebbe dovuto avvenire prima del 2004, ma i dubbi sull’effettiva capacità europea di poter prendere in mano autonomamente le redini della missione militare hanno continuamente posticipato l’evento. Le sfide con cui la nuova missione militare europea si sta confrontando sono diverse dal passato, in quanto l’interposizione fra le parti in conflitto e il mantenimento della pace sono ormai acquisiti; ora hanno la priorità la lotta al contrabbando e ai traffici di armi, la ricerca dei criminali di guerra, la sicurezza dei confini, la caccia a gruppi religiosi estremisti¹¹¹. E’ evidente che la missione EUFOR possiede un indirizzo diverso

¹⁰⁹ International crisis group, *Reshaping the international machinery*, op. cit..

¹¹⁰ International crisis group, *EUFOR-IA: Changing Bosnia’s security arrangements*, Europe Briefing, 29 giugno 2004.

¹¹¹ Verso la fine degli anni novanta e in seguito agli atti terroristici dell’11 settembre 2001, si è rafforzata la preoccupazione da parte della comunità internazionale riguardo la presenza di cellule terroriste islamiste in Bosnia. La presenza di alcuni jihadisti, rimasti in Bosnia anche dopo la fine del conflitto

rispetto a IFOR e SFOR, maggiormente orientato verso il piano della polizia e la lotta al crimine organizzato e meno verso quello militare. Questo fatto ha posto il problema di una possibile sovrapposizione con altre due missioni organizzate dalla UE nel settore della sicurezza, ovvero la EUMM e la EUPM, (il cui mandato terminò alla fine del 2005)¹¹². L'ex Alto Rappresentante Lajcak ha pronosticato che in caso di chiusura dell'OHR, EUFOR avrebbe dovuto continuare con il proprio mandato per altri sei mesi. Queste parole hanno posto l'attenzione sull'opportunità di mantenere in vita una missione dall'indubbio significato simbolico ma dalla capacità militare ormai quasi insignificante e dagli alti costi di mantenimento¹¹³.

L'allegato 7 degli Accordi di Dayton assicura il diritto degli sfollati durante la guerra a tornare ai luoghi dove vivevano prima del conflitto. Il ritorno dei rifugiati, continua l'allegato, deve essere garantito e facilitato dalle istituzioni bosniache, che hanno l'obbligo di eliminare il rischio di intimidazioni e persecuzioni. L'incarico di monitorare che questo avvenga realmente è stato affidato dall'articolo 1 dello stesso allegato allo United Nations High Commissioner for Refugees. Secondo le stime dell'UNHCR, fino alla fine degli anni novanta, il ritorno di non serbi nella RS è stato del tutto trascurabile. Nel 2000 e nel 2001 si è però avuta una crescita del flusso di ritorni spontanei, peraltro non facilitati e anzi ostacolati dalle autorità di Banja Luka¹¹⁴. In generale, si può dire che il ritorno dei rifugiati è stato minimo e oggi varie regioni della Bosnia sono etnicamente quasi omogenee.

La Risoluzione 1035 del Consiglio di Sicurezza ONU (dicembre 1995) stabiliva l'UNMIBH, con il compito di riformare e monitorare il settore giudiziario bosniaco, comprese le forze di polizia. La durata della missione sarebbe dovuta essere di un anno, ma è stata periodicamente rinnovata. L'UNMIBH era composta da due componenti: l'International Police Task Force, avente l'obiettivo di supervisionare l'operato della polizia locale, e lo United Nation Judicial System Assessment Program, stabilito nel luglio del 1998 per controllare e assistere al sistema giuridico bosniaco. Il program

(nonostante le prescrizioni di Dayton) e che hanno ottenuto la cittadinanza bosniaca (in seguito a matrimoni con ragazze locali o falsificando documenti d'identità), è fonte di timori, nonostante i presunti legami con Al Qaeda non siano stati ancora dimostrati. Proprio per eliminare queste preoccupazioni, nell'autunno del 2008 le forze di sicurezza bosniache hanno arrestato il siriano naturalizzato bosniaco Abu Hamza, considerato un probabile appartenente a reti terroristiche islamiste. Scagnetti, *Balcani*, op. cit., pp. 26-27. C. Elia, *Bosnia, tre anime inquiete*, 13-11-2008, <http://it.peacereporter.net>.

¹¹² L'EUPM è stata organizzata con la fine della missione a guida ONU IPTF alla fine del 2002. Tuttavia la missione è stata frequentemente criticata per la mancanza di personale competente (che spesso non conosceva neanche la lingua inglese) e per l'interpretazione restrittiva del suo mandato, che permise all'EUPM di evitare molte responsabilità assegnatele. Statistiche fornite dalle forze dell'ordine di entrambe le entità dimostrano come dalla data di insediamento della missione, la criminalità sia aumentata invece che diminuire. International crisis group, *Bosnia's stalled police reform: no progress, no EU*, Europe Report N°164 – 6 settembre 2005.

¹¹³ Il mantenimento della missione, senza contare i costi per il personale, provoca una spesa di circa 27 milioni di euro. International crisis group, *Bosnia's incomplete transition: op. cit.*.

¹¹⁴ International crisis group, *The wage of sin: confronting Bosnia's Republika Srpska*, Europe Report N°118 – 08 ottobre 2001.

JSAP è terminato nel dicembre del 2000¹¹⁵, quando il settore giuridico passò sotto la competenza dell'OHR. La missione UNMIBH (e quindi anche l'IPTF) ha terminato il proprio mandato il 31 dicembre 2002.

Gli Accordi di Dayton hanno affidato un ruolo importante anche all'OSCE¹¹⁶. L'articolo II dell'annesso 1-B affidava a questa organizzazione il compito generale di occuparsi della stabilizzazione regionale, di ridurre il rischio di riapertura del conflitto, di controllare gli armamenti delle parti e di promuovere un clima di mutua confidenza. L'articolo II dell'annesso 3 dava carico all'OSCE del compito di organizzare, monitorare e supervisionare le elezioni, mentre l'annesso 6 prevedeva per l'organizzazione il ruolo di promuovere il rispetto dei diritti umani e implementare il controllo delle armi¹¹⁷. La missione in Bosnia è stata stabilita con gli incontri dei membri dell'organizzazione del 7-8 dicembre 1995 e svolta sotto gli auspici di un accordo fra l'OSCE e lo Stato bosniaco. A partire dal luglio 2002 l'OSCE ha compiti anche per quanto riguarda l'educazione, settore dove deve agire di concerto con le istituzioni politiche bosniache e coadiuvare queste ultime nel processo di riforma¹¹⁸. A differenza dell'OHR, la missione OSCE è guidata da un diplomatico statunitense e non dispone di poteri coercitivi.

Una volta posti in essere gli Accordi di Dayton, la Comunità internazionale si è relativamente disinteressata del problema bosniaco. Gli stessi meeting del PIC Steering Board, aventi funzione di forum di discussione e coinvolgenti i rappresentanti di tutte le missioni internazionali, si sono rivelati per la maggior parte delle volte inconcludenti e, anzi, in quanto organizzati ad hoc per risolvere le questioni man mano che si presentano, spesso sono stati annullati in mancanza di gravi crisi politiche¹¹⁹.

Il trend negativo del coinvolgimento della comunità internazionale in Bosnia è rimarcato dalla diminuzione dei finanziamenti e dei budget delle varie missioni. A titolo di esempio, il budget dell'OHR era di 32 milioni di euro nel 1999, di 25 milioni nel

¹¹⁵ International crisis group, *Reshaping the international machinery*, op. cit..

¹¹⁶ Organization for Security and Cooperation in Europe. L'OSCE nasce il 1° gennaio 1995 dalla trasformazione della Commissione sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), istituita a sua volta nell'agosto 1975 in seguito alla firma degli accordi di Helsinki da parte di USA, Canada e 33 paesi europei. Oggi i membri dell'organizzazione, che a differenza della CSCE è un organismo permanente, sono 56. I principali compiti e obiettivi dell'OSCE sono il consolidamento della democrazia nei paesi membri, la prevenzione delle guerre e l'intervento per ripianare i conflitti nelle aree interessate, la promozione della cooperazione tra stati, il superamento delle differenze politiche, economiche e sociali, la promozione di un sistema di sicurezza comune. Vedi il sito ufficiale <http://www.osce.org>.

¹¹⁷ D. Denti, *Il ruolo dell'OSCE nella ricostruzione della Bosnia-Erzegovina*, Università degli Studi di Milano, A.A. 2007/2008.

¹¹⁸ Il principale problema nel settore dell'educazione è costituito dalle scuole, quasi sempre etnicamente omogenee e difficilmente miste, e dai curricula differenti fra le entità. Ciò è conseguenza della delega di competenza per il settore alle entità. Il fatto che l'OSCE non disponga dei poteri di Bonn, costituisce un gravoso handicap nella riforma e nel processo di omogeneizzazione dell'educazione bosniaca. Nonostante l'approvazione, nel 2003, di una legge sull'educazione primaria e secondaria, quest'ultima è stata difficilmente e raramente applicata. International crisis group, *Ensuring Bosnia's future*, op. cit..

¹¹⁹ International crisis group, *Reshaping the international machinery*, op. cit..

2001 mentre per il 2008/2009 sono stati stanziati solo 11,9 milioni di euro¹²⁰; le disponibilità dell'UNMIBH si ridussero, prima della chiusura, dai 189 milioni di dollari del 1998/1999 ai 140 milioni del 2001/2002. Anche i budget della missione OSCE, della Banca Mondiale, della EBRD, dell'UNHCR sono diminuiti con il passare degli anni¹²¹.

La molteplicità di missioni internazionali, unita a dei mandati non sempre chiari e definiti, ha provocato seri problemi di sovrapposizione e di mancanza di cooperazione fra le missioni, a scapito della loro efficienza ed efficacia, con evidente spreco di risorse (personale, finanze, mezzi, tempo).

In particolare, i compiti dell'OHR e della missione OSCE sono spesso risultati coincidenti, originando problemi di sovrapposizione e evidenziando una grave mancanza di coordinamento. Si sono avuti momenti di crisi acuta fra le due istituzioni internazionali, come successo nel marzo del 2000 sul tema delle leggi elettorali, settore dove entrambe le missioni credevano di esercitare la propria competenza. Non ha aiutato, ai fini della cooperazione, il fatto che l'OHR sia a guida europea, mentre la missione OSCE sia controllata dagli USA. L'OSCE ha registrato problemi di sovrapposizione e duplicazione di compiti anche sul tema dei diritti umani. In questo campo, infatti oltre all'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione Europea agiscono anche uffici dell'OHR, dell'UNHCR, dell'UNMIBH.¹²² La mancanza di coordinazione fra missioni e agenzie internazionali è evidenziata dall'assenza di organizzazioni come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario alle riunioni su questioni economiche del PIC Steering Board. Enti come l'Economic Task Force (ETF), costituiti con il compito di coordinare le attività delle varie agenzie, hanno fallito nel perseguimento dei propri obiettivi, rendendosi utili al massimo come forum di discussione e scambio di informazioni.

Le missioni internazionali sono state criticate anche per essere eccessivamente "Sarajevo-centriche", trascurando le altre regioni e concentrandosi maggiormente sul territorio della FbiH che nella RS. Troppo spesso il personale delle stesse concepisce il proprio ruolo come una fase transitoria della propria carriera, aspirando a ridurre il più possibile il periodo di permanenza in Bosnia, per andare a occupare posti di rilievo nelle burocrazie dei propri Stati di provenienza. Ciò ha implicato come conseguenza un impegno scarso e una certa disattenzione nello svolgere il proprio lavoro. Oggetto di

¹²⁰ Al budget dell'OHR per il 2008/2009 hanno contribuito la UE per il 53 %, gli USA per il 22%, il Giappone per il 10%, la Russia per il 4%, il Canada per il 3.03 %, altri per il 7,97%. Vedi <http://www.ohr.int>.

¹²¹ Il bilancio OSCE ha visto una diminuzione del 43% nel 2001 e del 23% nel 2002; la missione della Banca Mondiale è passata dai 500 milioni di dollari nei primi tre anni di impegno ai 300 del secondo triennio, mentre per il terzo triennio sono previsti solo 180 milioni. La Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, EBRD, ha visto una diminuzione dai 60 milioni di euro nel 2000 ai 50 del 2001 e ai 30 del 2002, mentre la diminuzione dei fondi dell'UNHCR è quasi sensazionale, passando dai 139 milioni di dollari del 1996 ai soli 8 del 2001. International crisis group, *Reshaping the international machinery*, op. cit..

¹²² *Ibidem*.

critiche è stata anche la prassi delle varie organizzazioni internazionali di stabilire proprie relazioni private e bilaterali con i politici e organi locali, evitando il coinvolgimento dell'OHR.

I tentativi di risolvere una situazione confusa sul piano organizzativo e istituzionale si sono concretizzati in alcuni meeting e proposte di riforma, riguardanti in particolare l'OHR, che però non hanno avuto successo o sono state realizzate solo parzialmente. Una di queste proposte puntava a ristrutturare la presenza internazionale ispirandosi al modello “a pilastri” instaurato in Kosovo, considerato superiore alla struttura organizzativa costruita in Bosnia (nonostante il modello kosovaro non fosse esente da difetti)¹²³.

Le missioni citate non esauriscono peraltro la presenza internazionale in Bosnia, teatro nel quale le figure di ambasciatori, consoli e diplomatici in generale hanno avuto un peso specifico non trascurabile sulla scena politica. Alcuni ambasciatori, in particolare, si sono configurati come veri e propri centri di potere locale, capaci di influenzare pesantemente le scelte politiche¹²⁴.

2.4 – La situazione economica¹²⁵.

Nonostante le difficoltà politiche e dettate dalla complessità burocratica, la Bosnia Erzegovina è un paese in costante crescita, impegnato in un processo di transizione verso un'economia di mercato. Secondo stime provvisorie (febbraio 2009) dell'Economist Intelligence Unit la crescita dell'economia bosniaca nel 2008 dovrebbe essersi attestata al 5% (a raffronto di un 5,5% registrato nel 2007). Le stime per il 2009 parlano di un rallentamento dovuto alla crisi economica e finanziaria mondiale, con una crescita dell'1,5% (con una proiezione del 2,5% per il 2010). Contribuiscono alla formazione del Prodotto Interno Lordo (PIL) bosniaco i servizi (67,9%) l'industria (22%) e l'agricoltura (10,1%). A causa della rapida crescita dei costi energetici e dei beni alimentari, nel 2008 si è registrato un forte incremento del tasso d'inflazione, che si è attestato, su base annua, intorno al 7,3%, contro l'1,6% registrato nel 2007 (2,9 e 3% stimati per il 2009 e il 2010). Sul fronte della disoccupazione si registrano dati ancora preoccupanti, in quanto si attesta attorno al 40 % della popolazione attiva. Per quanto riguarda il settore esterno, nel 2007 il deficit corrente (13,5% del PIL) ha toccato quota \$1,9 miliardi. I principali partner commerciali della Bosnia sono la Croazia, la Germania, la Serbia, l'Italia, la Slovenia e l'Austria. Le esportazioni bosniache si basano su alcuni prodotti trainanti quali i metalli di base, i prodotti derivati dalla

¹²³ Secondo questa proposta, i pilastri sarebbero stati quattro: l'OHR, la missione OSCE, l'ETF (a cui sarebbero stati ampliati i poteri), la missione dell'UNHCR. International crisis group, *Reshaping the international machinery*, op. cit..

¹²⁴ Nel 2000, gli ambasciatori statunitense e britannico costituirono la coalizione di partiti moderati denominata Alleanza per il Cambiamento. International crisis group, *Reshaping the international machinery*, op. cit..

¹²⁵ Quando non diversamente specificato, i dati presenti in questo paragrafo sono tratti da: Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report, Bosnia and Herzegovina*, febbraio 2009.

lavorazione dei metalli, il legno e prodotti lavorati, le macchine e prodotti meccanici. Le importazioni sono invece incentrate sui prodotti alimentari, macchine e prodotti meccanici, prodotti minerali e chimici.

Malgrado la crescita e i progressi registrati nell'apertura della Bosnia ai mercati internazionali attraverso la conclusione nel novembre 2003 degli Accordi di Libero Scambio con i Paesi del Sud-Est Europa e la ratifica nel 2007 dell'Accordo di libero scambio centro-europeo (CEFTA), lo sviluppo economico della Bosnia Erzegovina rimane ancora condizionato da squilibri strutturali dovuti alla conformazione istituzionale, un tasso di disoccupazione molto elevato, un alto debito estero ed una persistente dipendenza dagli aiuti internazionali. Questi ultimi peraltro denotano un trend negativo, con una continua diminuzione del loro ammontare complessivo negli ultimi anni, a partire dal 2001. La diminuzione delle rimesse provenienti dagli emigrati costituisce un ulteriore fattore di preoccupazione. Inoltre, l'economia bosniaca soffre pesantemente della mancanza di infrastrutture adeguate¹²⁶. Sono invece in aumento gli investimenti diretti esteri, grazie alla ripresa del processo di privatizzazione a partire dal 2002¹²⁷, e, nel caso il trend positivo degli IDE trovi continuità, l'economia bosniaca potrebbe progredire notevolmente.

Bisogna sottolineare che le economie delle due entità risultano ancora essere assolutamente non integrate, nonostante alcuni recenti labili progressi. Negli ultimi anni la RS ha avuto performance economiche migliori (nonostante partisse da una situazione peggiore e ancora nel 2001 fosse in piena crisi). La produzione industriale del 2008 ha registrato una crescita del 16,8% nella RS (9,7% nel 2004, 19,8% nel 2005, 19,1% nel 2006 e solo 1,4% nel 2007), contro il 7,9% della FbiH (che però ha avuto prestazioni migliori rispetto all'entità serba nel 2004 e nel 2007). L'inflazione, che nell'ottobre 2007 era del 4% nella RS e di quasi il 3% nella FbiH, nel dicembre 2008 era del 3,8% nella Republika Srpska e sopra il 4% nella federazione croato-bosniaca. Queste prestazioni sono dovute ai maggiori investimenti permessi da una più bassa pressione fiscale sulle imprese rispetto alla Federazione croato-bosniaca (a Banja Luka si aggira attorno al 10%, contro il 30% della Fbih) e ai maggiori progressi nel processo di privatizzazione (permessi dalla struttura verticistica dell'entità serba, che consente iter

¹²⁶ Un ruolo particolarmente importante nella costruzione delle infrastrutture bosniache lo ha fin qui avuto la EBRD, che ha realizzato sette progetti. Importante anche il contributo della Banca Mondiale, nei settori dell'elettricità e della ricostruzione di strade e infrastrutture urbane. Tuttavia, sia i leader serbi che quelli bosniacchi sottolineano l'insufficienza dei contributi internazionali nel settore delle infrastrutture. Il premier della RS Dodik ha dichiarato che se l'impegno internazionale nella costruzione di infrastrutture aumentasse, sarebbe più semplice per i politici serbi prendere quelle impopolari decisioni richieste dalla comunità internazionale. International crisis group, *Ensuring Bosnia's future*, op. cit..

¹²⁷ Dal 1996 al 2001 si registrarono limitati flussi di Investimenti Diretti Esteri (IDE). I principali paesi investitori in Bosnia Erzegovina sono, in ordine di grandezza degli investimenti: Austria, Serbia, Croazia, Slovenia, Svizzera, Germania, Paesi Bassi, Italia e Stati Uniti. Gli investimenti esteri si sono concentrati soprattutto sui settori manifatturiero, bancario e altri servizi finanziari, delle comunicazioni, del commercio, immobiliare e turistico.

decisionali più veloci¹²⁸). A conferma della maggiore attrazione economica della RS, molti imprenditori croati e bosniacchi hanno cominciato a investire nell'entità serba, attratti dalle maggiormente favorevoli condizioni fiscali¹²⁹.

2.5 – L'evoluzione del panorama politico bosniaco.

Nel biennio 1996-1997, all'indomani della fine del sanguinoso conflitto, si ebbero le prime elezioni sponsorizzate e monitorate dalla comunità internazionale. La prima tornata elettorale del dopo Dayton, svoltasi prima di qualunque significativo ritorno dei rifugiati, registrò il compattarsi delle tre principali etnie in blocchi monolitici attorno a coloro che erano stati i loro campioni durante la guerra. I principali partiti durante il conflitto, ovvero i serbi SDS¹³⁰ e SRS (ultranazionalista, emanazione dell'omologo partito radicale di Belgrado guidato da Vojislav Seselj), il croato HDZ e il musulmano (bosniaco) SDA, mobilitarono i propri media per mettere in atto una aggressiva campagna di propaganda. I partiti minori e di opposizione non ebbero accesso ai media e furono fortemente marginalizzati e penalizzati. Eppure l'OSCE, incaricata di monitorare la democraticità delle elezioni, non denunciò questa situazione. La ragione di questo comportamento stava nel fatto che i paesi occidentali dovevano presentare agli occhi dell'opinione pubblica dei progressi nell'implementazione degli Accordi di Dayton (del resto, il 1996 era anno di elezioni presidenziali negli USA, e Clinton doveva presentarsi all'appuntamento con un successo internazionale per ottenere il secondo mandato). Dunque lo stabilirsi di un governo democraticamente eletto era necessario. Poco importava se nella realtà del processo elettorale il fattore democratico fosse estremamente carente. Questo atteggiamento avrebbe permesso che le differenze e ostilità interetniche si consolidassero. L'unica condizione posta dagli USA fu il ritiro di un ormai impresentabile e imbarazzante Karadzic, leader del SDS, dalla scena politica pubblica. Peraltro, almeno nell'immediato, nonostante non avesse più incarichi ufficiali, l'influenza del leader serbo sui funzionari e le politiche della RS non diminuì affatto.

Per correggere gli errori commessi in occasione delle elezioni del 1996, che aveva visto il rinsaldarsi della leadership del partito SDS, la comunità internazionale decise di finanziare in maniera ingente la frangia più presentabile dei politici serbo-bosniaci, ovvero il partito SNSD guidato da Milorad Dodik, che effettivamente riuscì a vincere le elezioni organizzate nel novembre 1997 per costituire nuovamente

¹²⁸ Peraltro, soprattutto nelle prime fasi del processo di privatizzazione, si sono registrate alcune distorsioni. In particolare, membri dei partiti SDS e SRS ed ex signori della guerra sono riusciti a ottenere il controllo di molteplici aziende e imprese, soprattutto nell'area orientale della RS, tradizionale feudo dei partiti sopra citati. International crisis group, *The wage of sin*, op. cit..

¹²⁹ International crisis group, *Ensuring Bosnia's future*, op. cit..

¹³⁰ Il Partito Democratico Serbo, guidato da Karadzic durante il conflitto, era profondamente radicato fra la popolazione, con numerosi centri di potere regionale. Era formato prevalentemente da due fazioni, una composta da "falchi" (criminali e warlords, leader durante la guerra) e una da "colombe" (affiliati al partito dopo il conflitto o che durante lo stesso non ebbero un ruolo di primo piano). International crisis group, *The wage of sin*, op. cit..

l'assemblea della RS e a formare un governo "moderato" nel 1998, in coabitazione con il partito SNS della presidentessa Biljana Plavsic (che aveva rotto con i leader dei tempi di Pale, con cui aveva instaurato un rapporto di collaborazione durante il conflitto, e che sarebbe poi stata perseguita e condannata dal Tribunale dell'Aja per crimini di guerra). Fino all'instaurarsi del governo Dodik, i finanziamenti internazionali concessi alla RS furono minimi, nella speranza di eliminare dalla scena politica i leader del SDS, pesantemente coinvolti nelle vicende del conflitto¹³¹. In ogni caso, il governo Dodik si reggeva su una fragile coalizione, con pochi seggi in più del SDS che non assicuravano alcun tipo di stabilità. La sua leadership si reggeva esclusivamente sull'appoggio internazionale: nel 1999, con gli USA e la NATO impegnati nella guerra in Kosovo contro la Serbia, i paesi occidentali necessitavano che la Bosnia rimanesse "tranquilla". Questa era la causa del continuo sostegno a Dodik, il quale peraltro non facilitava affatto il rientro dei rifugiati né cooperava nella caccia ai criminali di guerra, né favoriva l'ampliamento delle competenze dello Stato centrale a scapito delle entità. Queste scelte politiche di Dodik erano influenzate dalla continua importanza del partito nazionalista SDS, che sebbene non avesse conseguito la maggioranza dei seggi alle elezioni, continuava ad essere il maggior partito della RS e occupare i ruoli chiave del paese, sia a livello politico che economico. Il governo Dodik doveva infatti convivere con il presidente della RS Nikola Poplasen (rimosso dall'Alto Rappresentante Westendorp, esercitando i poteri stabiliti a Bonn, nel marzo 1999), facente parte dell'ultranzionalista SRS, e un vice presidente del SDS. Perfino il rappresentante serbo nella presidenza tripartita della BiH era un membro del SDS, che godeva anche dell'appoggio della potente Chiesa ortodossa. La gestione dei finanziamenti internazionali compiuta dal governo Dodik si rivelava inoltre estremamente irresponsabile. Nelle elezioni generali del 2000 il SDS vinse nettamente le elezioni generali, mancando però la maggioranza assoluta nel parlamento della RS. Le pressioni della comunità internazionale, che non desiderava vedere un premier proveniente dalle fila del SDS (fautore di una interpretazione restrittiva e letterale degli Accordi di Dayton, secondo la quale qualsiasi cosa oltre Dayton costituisce una violazione di Dayton), portarono a un singolare compromesso politico: l'uomo favorito della comunità internazionale, il leader del PDP Ivanic, avrebbe formato un governo di tecnici, "esperti", nella quale membri del SDS avrebbero occupato ministeri chiave¹³². Dunque, il SDS di fatto governava il paese, pur senza dover sottostare ad alcuna responsabilità. Il SDS si configurava ormai come un vero e proprio "partito-Stato", conquistando il controllo dei principali media dell'entità e la dirigenza di numerose imprese. La convivenza fra SDS e PDP si sarebbe comunque rivelata difficile e tumultuosa, soprattutto a causa di dispute sul processo di privatizzazione.

¹³¹ Anche la Banca Mondiale decise di sospendere l'embargo posto sulla RS. International crisis group, *The wage of sin, op. cit.*

¹³² Ministero dell'Energia, Ministero dell'Industria e Tecnologia, Ministero del Commercio e Turismo, Ministero dell'Educazione, Ministero per i Rifugiati. International crisis group, *The wage of sin, op. cit.*

Alle elezioni del 2000 per il parlamento della BiH, invece, conquistava la maggioranza una eterogenea e interetnica coalizione di partiti, denominata Alleanza per il Cambiamento, formata grazie alla pressione delle comunità internazionale, ma incapace di assumere un coerente indirizzo politico.

Se in generale il processo di riforma delle istituzioni richiesto dalla comunità internazionale è sempre stato lento e contrastato per tutti i primi anni duemila, si nota che il 2006 in particolare è stato un anno nefasto su questo tema. A conferma di ciò, il 24 maggio i deputati serbi dell'assemblea centrale hanno abbandonato l'aula, con una sospensione delle attività parlamentari di ben quattro settimane. Il 1° ottobre si sono nuovamente svolte le elezioni politiche (rinnovo di Presidenza tripartita, Assemblee delle due Entità, deputati delle Camere dei Cantoni) che hanno visto il rafforzamento delle componenti nazionalistiche in ciascuna componente etnica del Paese¹³³. Probabilmente, l'utilizzo sempre più sporadico dei poteri di Bonn da parte dell'OHR ha inciso sul rallentamento del già stanco processo riformativo. L'Esecutivo dello Stato centrale, guidato da Nikola Spiric del partito nazionalista-moderato serbo SNSD ed insediatosi il 9 febbraio 2006, ha da subito faticato nel rilanciare le riforme necessarie per velocizzare l'avvicinamento della Bosnia Erzegovina all'Unione Europea. Ma anche il 2007 non ha registrato grandi successi. In autunno si è registrata una profonda crisi politica a causa dell'incapacità di promuovere le riforme, superata grazie al determinato intervento dell'allora Alto Rappresentante Lajcak e della comunità internazionale (UE in particolare). Il risolversi della crisi ha finalmente consentito di sbloccare la firma del SAA con l'Unione Europea, firma che è avvenuta in occasione dell'incontro CAGRE del 16 giugno 2008.

Il 5 ottobre 2008 si sono avute le elezioni amministrative, che hanno registrato un altro rafforzamento dei principali partiti rappresentanti delle tre etnie (SDA di Tihic per i bosniacchi, SNSD di Dodik per i serbi-bosniaci e HDZ BiH di Covic per i croati). Ha invece perso consensi rispetto alle politiche del 2006 lo SBiH di Silajdzic, membro bosniaco della Presidenza tripartita e tra i principali animatori, con il premier della Republika Srpska Dodik, di una campagna elettorale quanto mai virulenta e aggressiva, caratterizzata da un continuo ricorso alla retorica nazionalista, che però non ha turbato il pacifico e corretto svolgersi della tornata elettorale.

2.6 – Nodi irrisolti e criticità permanenti.

La situazione in Bosnia ed Erzegovina, Paese suddiviso in due entità, la Federazione di Bosnia ed Erzegovina, entità a maggioranza croato-musulmana, e la Republika Srpska, a maggioranza serba, è stata caratterizzata fin dal principio da equilibri fragili. Gli Accordi di Dayton hanno avuto l'indubbio merito di far cessare le ostilità, ma non sono riusciti ad ammorbidire le diffidenze interetniche (che han dato

¹³³ Ciò nonostante la sconfitta dei partiti "storici", quali lo SDA bosniaco, l'HDZ croato e il SDS serbo, a favore di SBiH, HDZ 1990 e SNSD. International crisis group, *Ensuring Bosnia's future*, op. cit..

vita negli anni seguenti all'armistizio a svariati episodi di violenza, in particolare nella RS) e a dar vita a uno stato funzionante. Gli esempi della difficile convivenza fra etnie sono numerosi, soprattutto nella RS. A titolo esemplificativo, nel maggio 2001, alcuni tumulti impedirono la ricostruzione di due storiche moschee andate distrutte durante la guerra a Trebinje e Banja Luka (episodio in cui risultarono coinvolti membri del partito SDS). In quell'occasione i governanti della RS hanno utilizzato una tattica già utilizzata durante il conflitto secondo la quale a un attacco seguiva un parziale ripiegamento per non turbare eccessivamente la comunità internazionale. Nel caso delle moschee, bastarono le dimissioni di un ministro e il consentire di porre la prima pietra di uno dei luoghi sacri musulmani per non incorrere nella reazione della comunità internazionale; non ci fu invece nessuna investigazione sui partecipanti ai tumulti, di conseguenza nessun processo e nessuna sentenza, mentre l'obiettivo di chi provocò gli scontri, ovvero instaurare un clima intimidatorio, fu pienamente raggiunto.

Le due entità sono estremamente diverse fra loro. La RS è etnicamente abbastanza omogenea, a maggioranza serba, mentre nella Fbih convivono, abbastanza forzatamente, croati e musulmani. Questo è un vistoso retaggio del conflitto. Infatti, la RS nasce nel 1992 (all'epoca la capitale era Pale) su spontanea iniziativa dei leader dell'etnia serba e con l'appoggio della Federazione Jugoslava. Si noti che al momento della proclamazione della Repubblica Srpska, l'indipendenza della Bosnia-Erzegovina da Belgrado non era stata ancora riconosciuta. La Fbih è invece un artificio creato dalla diplomazia statunitense nel 1994 con gli Accordi di Washington, in maniera tale da unire croati e musulmani (fino ad allora in guerra fra di loro) e formare un fronte unico anti-serbo. Nell'unire due entità talmente diverse fra loro (la RS nacque per volontà di Karadzic con lo scopo di disgregare la Bosnia, mentre la Fbih è nata con l'obiettivo di contrastare la Repubblica Srpska), la diplomazia statunitense dimostrò un grande pragmatismo e una ferrea volontà. Tuttavia, una volta comprese in quel guscio vuoto che di fatto è la Bosnia-Erzegovina, le due entità non hanno affatto collaborato fra loro, agendo di fatto come due Stati autonomi.

Il primo, principale problema della Bosnia è indubbiamente costituito dalla questione della Republika Srpska, entità omogenea che reclama il proprio diritto a una certa sovranità e di fatto ha sempre cercato di agire in maniera indipendente. La RS si è sempre opposta ai vari tentativi di centralizzare lo Stato bosniaco in maniera tale da assicurare a quest'ultimo una migliore efficienza. L'ostruzionismo delle autorità di Banja Luka si è registrato anche nella caccia ai criminali di guerra. Addirittura, per molti anni dopo Dayton, i leader dei tempi del conflitto, quali Karadzic e Mladic, hanno continuato ad avere una grande influenza sui governanti della RS, in particolare coloro provenienti dalle file del Partito Democratico Serbo, storicamente nazionalista.

Oggi permangono difficoltà strutturali economiche e finanziarie, associate ad una riduzione degli aiuti internazionali, unitamente ai conflitti sociali e le rivalità interetniche che restano accesi; la criminalità organizzata (in particolare il traffico

d'armi e il contrabbando, attività nella quale sono stati spesso coinvolti membri del partito SDS) rappresenta tuttora uno dei problemi principali; la diffusa corruzione intacca la fiducia dei cittadini nella classe politica del Paese. A proposito di corruzione, nel febbraio 2009 l'Agenzia dello Stato per l'Investigazione e la Protezione ha accusato il premier serbo Dodik di appropriazione indebita e malversazione di fondi pubblici per una somma equivalente a circa 74 milioni di euro¹³⁴.

Una difficile questione che si trascina da anni senza trovare una soluzione è quella sulla legge sulle proprietà statali. Le leggi promulgate dalle due entità sulla ripresa di possesso delle vecchie proprietà da parte dei rifugiati sono state armonizzate in seguito all'intervento della comunità internazionale nel 1998. Tuttavia, l'implementazione delle leggi sulle proprietà è stata caratterizzata da numerose ostruzioni ed è stata sicuramente sviluppata maggiormente nella FbiH (con un grado del 38% nel settembre 2001) rispetto alla RS (che si attestava al 21%); l'implementazione di queste leggi rimaneva bassa anche nel Distretto di Brcko¹³⁵. Nella RS molti terreni pubblici venivano assegnati a privati, ostacolando così il ritorno dei rifugiati. Questa pratica, acceleratasi sotto il primo governo Dodik, è stata condannata nell'aprile del 2000 dall'Alto Rappresentante, che decise di proibire all'entità di riallocare le proprietà senza il consenso dell'OHR. Questa decisione venne peraltro continuamente disattesa dai dirigenti serbi. Anche la costruzione di edifici pubblici su terreni privati senza una legale espropriazione era una pratica piuttosto comune nella RS.

A livello politico, la riforma costituzionale rimane però il problema sicuramente più importante, da cui dipende il futuro della Bosnia. Le evidenti difficoltà originate dalla struttura istituzionale prescritta dalla Costituzione bosniaca, compresa nell'Allegato 4 degli Accordi di Dayton, hanno reso urgente la necessità di una riscrittura della carta costituzionale stessa. Questa necessità è data anche dalla richiesta di Bruxelles di dialogare con un unico, credibile interlocutore per mandare avanti il processo di integrazione europea. Anche in questo caso, l'ente maggiormente contrario a ogni proposta di riforma che ne vada a minare la "sovranità" è la RS. Le proposte sono state varie: nell'ottobre 2005 un gruppo di studio formato da esperti occidentali prescriveva la sostituzione della presidenza tripartita con un unico presidente eletto dal parlamento; le negoziazioni che hanno fatto seguito a questa proposta hanno portato nel marzo 2006 alla formulazione di una ipotesi di Presidenza unica ma con due vice presidenti "rotanti", tutti e tre eletti dall'assemblea parlamentare. Le due camere di quest'ultima avrebbero visto aumentare i propri membri (87 per la Camera dei Rappresentanti e 21, sette per ogni etnia, quella dei Popoli, che però avrebbe perso gran parte dei poteri). Nonostante una risicata maggioranza della popolazione bosniaca fosse favorevole al cambiamento, la Camera dei Rappresentanti bocciò la proposta (il voto contrario fu espresso dai partiti HDZ 1990 e SBiH, rispettivamente croato e bosniacco).

¹³⁴ C. Elia, *La sindrome della secessione*, 23-02-2009, <http://it.peacereporter.net>.

¹³⁵ International crisis group, *The wage of sin, op. cit.*.

Questo pronunciamento parlamentare ha portato allo stallo del processo di riforma. La questione è complicata perché è in gioco il futuro stesso della Bosnia; ogni etnia aspira a modificare la carta costituzionale in un senso favorevole a se stessa, senza pensare al benessere generale della BiH. Così, se il bosniaco Silajdzic (già ministro degli esteri sotto il governo Izetbegovic durante il conflitto) vorrebbe ridurre i poteri delle entità, e quindi della Republika Srpska in favore della centralizzazione dello Stato, il premier serbo Dodik mira a preservare gli assetti di Dayton e se possibile trasferire ulteriori competenze alla RS. Lo stesso campo interno bosniaco è diviso al suo interno tra le posizioni del partito maggiormente rappresentativo dell'etnia, ovvero lo SDA di Sulejman Tihic, e lo SBiH di Silajdzic. I leader dei partiti usciti vincitori dalle amministrative dell'ottobre 2008 si sono riuniti l'8 novembre successivo nel piccolo villaggio di Prud per trovare un accordo programmatico sulla riforma costituzionale. Questi incontri sono proseguiti successivamente, per esempio il 29 gennaio 2009 a Banja Luka¹³⁶. Tihic, Covic e Dodik hanno trovato un accordo sul Distretto di Brcko, che continuerebbe a essere autogovernato ma sotto la giurisdizione della BiH, il cui territorio sarebbe però un condominio fra le due entità. Dai meeting sopra citati è scaturito soprattutto il progetto di costituzione di quattro regioni che andrebbero a sostituire la RS e la Fbih, fortemente appoggiato dai croati guidati da Dragan Covic, desiderosi di avere una entità propria. Questa proposta è sostenuta da Dodik nella misura in cui la RS sia identificata come una di queste regioni, senza nessuna concessione territoriale. Di conseguenza, solo la Fbih dovrebbe essere spartita in tre, visione questa assolutamente inaccettabile per croati e bosniacchi. Tihic, nel tentativo di svolgere una mediazione, ha proposto di costituire le quattro regioni in base a criteri economici invece che etnici (e che evidentemente andrebbero a non rispettare gli attuali confini fra entità), ponendo i capoluoghi nelle città di Sarajevo, Tuzla, Banja Luka e Mostar. I partiti all'opposizione, quali lo SBiH di Silajdzic e il SDP, unico grande partito bosniaco che non sia a base etnica) si oppongono a questo progetto di riforma, sostenendo invece l'abolizione delle entità e la centralizzazione dello Stato¹³⁷. I partiti d'opposizione serbi rigettano la proposta in quanto rischia di andare ad intaccare i vasti poteri autonomi della RS, mentre l'opposizione croata nota che non vi è nessuna garanzia per la loro etnia di veder costituita una propria entità. In ogni caso, allo stato attuale, le probabilità che questo progetto di riforma passi lo scoglio parlamentare sono estremamente basse.

Durante gli incontri, che sono stati compresi in quello che è definito come "Processo di Prud", si è discusso anche dell'organizzazione del censimento a livello

¹³⁶ Questi meeting hanno avuto, fino a febbraio, una scadenza mensile. International crisis group, *Bosnia's incomplete transition*, op. cit..

¹³⁷ L'International Crisis Group nota come questa frangia di bosniacchi, che si considerano come vittime del conflitto, vedano la Fbih come una soluzione temporanea, mentre indicano la RS come un artificio creato da un genocidio e quindi illegittimo. International crisis group, *Bosnia's incomplete transition*, op. cit..

statale che dovrebbe avvenire nel 2011. La questione è spinosa, perché non è stato effettuato nessun censimento a partire da quello del 1991 e si mostrerebbe al mondo in via ufficiale quanto il problema etnico sia tuttora irrisolto.

Legato alla questione costituzionale, è il tema della secessione della RS. Gli sviluppi in Kosovo hanno confermato le fragilità interne: dura condanna è stata espressa da Ljacak nei confronti della Risoluzione della Republika Srpska, volta ad affermare il diritto dell'Entità di convocare un referendum secessionista in presenza di un numero consistente di riconoscimenti, in particolare da parte UE, a favore dell'indipendenza del Kosovo¹³⁸. I politici serbi hanno reclamato il diritto alla secessione della RS già nel 2006 (magari secondo il modello *soft* sperimentato in Cecoslovacchia), in seguito al distacco del Montenegro dalla Serbia, come pure nel 2008 all'indomani della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo. In particolare, Dodik (che da pupillo della comunità internazionale è diventato un acceso sostenitore della chiusura dell'OHR) ha paventato l'opzione secessionista nel caso la riforma costituzionale puntasse verso l'organizzazione di uno Stato centralizzato. Tuttavia, la comunità internazionale non ha preso molto sul serio le esternazioni dei leader serbi, considerandole come dichiarazioni aventi il solo scopo di innescare un dibattito a livello di politica interna sulla struttura statale¹³⁹. L'Alto Rappresentante slovacco Lajcak ha denunciato in prima persona il disinteresse della comunità internazionale per la Bosnia-Erzegovina, che invece rischia di entrare in una nuova crisi a causa delle spinte secessioniste serbe e del desiderio croato di costituire una entità autonoma dalla FbiH. Lajcak, ha accompagnato queste dichiarazioni con le proprie dimissioni (assumendo l'incarico di ministro degli Esteri nel suo paese a partire dal 23 gennaio), ed è stato sostituito dall'austriaco Izko. Ma le preoccupazioni di Lajcak non sono un caso isolato. Anche il "padre" dell'odierna Bosnia, il diplomatico americano Hoolbroke, ha rimarcato la "distrazione" della comunità internazionale nei confronti del caso bosniaco¹⁴⁰. Un altro richiamo alla comunità internazionale, e all'Unione Europea in particolare, è stato effettuato dall'ex Alto Rappresentante Paddy, che ha sottolineato come il premier della Repubblica Srpska sia l'unico leader, in Bosnia, ad avere le idee chiare, e che queste

¹³⁸ Questa Risoluzione è stata emessa dall'assemblea parlamentare della RS immediatamente dopo l'indipendenza kosovara, il 22 febbraio 2008. E' stata inoltre ripetuta il 15 ottobre 2008. International crisis group, *Bosnia's incomplete transition*, op. cit..

¹³⁹ Un esempio di questa tattica si è avuto nell'autunno del 2007, quando il tentativo dell'allora Alto Rappresentante Lajcak di velocizzare e snellire la burocrazia bosniaca ha portato alla furibonda reazione del leader serbo Dodik. Nello specifico, Lajcak, a causa della tallo in cui si trovava la riforma della polizia, decise di utilizzare in maniera spregiudicata i poteri di Bonn: il primo editto, del 19 ottobre, era indirizzato a rendere più complicato il boicottaggio da parte di un gruppo etnico dell'iter parlamentare; Dodik minacciò la fuoriuscita dal governo della BiH dei membri del suo partito e accusò l'Alto Rappresentante di abusare dei propri poteri e di agire fuori dalle previsioni di Dayton. Alla fine l'OHR modificò leggermente il proprio editto, venendo parzialmente incontro alle richieste serbe, sbloccando la situazione. C. Elia, *Ancora tensione tra i serbi in Bosnia*, 24-10-2007, <http://it.peacereporter.net>. International crisis group, *Bosnia's incomplete transition*, op. cit..

¹⁴⁰ Peraltro, il generale italiano Mini sottolinea la tardività di questi allarmi, in quanto i primi segni di crisi erano già evidenti da anni agli occhi dei militari. C. Elia, *Il giocattolo senza pile*, 05-02-2009, <http://it.peacereporter.net>.

idee portano alla secessione di Banja Luka da Sarajevo. In realtà l'ipotesi della secessione della RS non pare attualmente praticabile, perché verrebbe a mancare qualsiasi riconoscimento internazionale, eccetto quello di altre regioni separatiste o, forse, della Serbia. In ogni caso, l'ipotesi della costituzione di una federazione è invece tenuta fortemente in considerazione di Dodik, e proprio per questo i leader del SNSD ostacolano i lavori parlamentari della BiH, per mostrare al mondo l'inefficienza delle istituzioni centrali in comparazione con l'efficienza di Banja Luka.

2.7 – Alcuni sviluppi positivi.

Se è vero che molte criticità sulla strada delle riforme non sono state ancora risolte, non si possono neanche dimenticare alcuni rimarchevoli successi ottenuti in questi anni.

Sul versante della caccia ai criminali di guerra, una volta arrestato Karadzic, rimane da sciogliere solo il nodo legato alla consegna di Mladic. E' comunque stato un processo estremamente lungo e complicato, che ha visto soprattutto i dirigenti della RS (molti dei quali, peraltro, erano proprio i criminali di guerra perseguiti) poco disponibili ad assecondare le richieste del Tribunale dell'Aja e della comunità internazionale intera¹⁴¹.

Anche la riforma della polizia (mentre la riforma della giustizia e della magistratura stenta nonostante gli sforzi dell'OHR¹⁴²) va ascritta fra gli sviluppi positivi in Bosnia, anche se forse solo parziale. La riforma della polizia è stata una delle questioni più controverse e dibattute del panorama politico bosniaco, in quanto si configurava come una delle condizioni imprescindibili poste dalla UE per la firma del SAA. La guerra aveva lasciato in eredità alla nuova BiH tre forze di polizia formate su base etnica: quella bosniacca, quella croata e quella serba. In base alla costituzione della Fbih, le prime due furono unite insieme, almeno nominalmente¹⁴³; inoltre sempre

¹⁴¹ La Fbih si è sempre mostrata molto più compiacente e disponibile rispetto ai voleri del Tribunale dell'Aja. Invece, ogni arresto o consegna di criminali di guerra della RS doveva essere preceduto da una forte pressione da parte della comunità internazionale, come nel caso dell'ufficiale dell'esercito serbo-bosniaco Dragan Jokic, che si costituì "spontaneamente". La legge promulgata dall'assemblea della RS nell'ottobre 2001 sulla cooperazione con il Tribunale dell'Aja è stata definita da un membro dello stesso parlamento una legge di "ostruzione alla cooperazione" con il tribunale. D'altronde, i membri del SDS insistevano nel sostenere che qualunque legge sulla cooperazione avrebbe dovuto essere accompagnata da una dichiarazione sulla natura della guerra. International crisis group, *The wage of sin, op. cit.*

¹⁴² In questo campo, l'opera dell'Alto Rappresentante Petritsch è stata degna di nota, con la creazione di un nuovo codice penale e di procedura penale basato sul modello americano per la BiH (poi imposto con i poteri di Bonn da Ashdown nel gennaio 2003). Ha poi istituito la Corte per i Criminali di Guerra (funzionante dal 2005) e il Dipartimento Speciale per il Crimine Organizzato, il Crimine Economico e la Corruzione (2002). Tuttavia, in Bosnia si identificano ben sei alte corti, ma manca una fondamentale Corte Suprema per gli affari civili a livello centrale. Inoltre le corti di basso livello soffrono della mancanza di fondi e finanziamenti. International crisis group, *Ensuring Bosnia's future, op. cit.*

¹⁴³ Come tutti gli organi istituzionali della Fbih, anche la polizia si evidenzia per la sua struttura estremamente complicata: ognuno dei dieci cantoni ha un proprio ministero per la polizia e una propria legislazione che ne regola l'operato. Vi è poi il Ministero dell'Interno della federazione, ma questo non è gerarchicamente superiore alle polizie cantonali, poiché ha giurisdizione solo in casi di terrorismo e criminalità inter-cantonale. Se si contano anche la polizia della RS e le forze dell'ordine del Distretto di

seguendo i dettati costituzionali previsti da Dayton, i corpi di polizia non potevano oltrepassare i confini fra le due entità (permettendo così ai ricercati di sfuggire alla caccia della polizia rifugiandosi nell'altra entità). Bruxelles richiedeva la completa unificazione delle forze dell'ordine bosniache (considerate anche male equipaggiate e con personale in eccesso), ma incontrava la forte opposizione e l'ostruzionismo dei dirigenti della RS, le cui forze di polizia risultavano le più politicamente controllate e le peggiori dal punto di vista delle prestazioni nella lotta al contrabbando e nella caccia ai criminali di guerra. Di fronte alle accuse di connivenza con la criminalità formulate dalla comunità internazionale, i politici serbi intraprendevano periodicamente misure atte a ripulirne l'immagine ma dagli scarsi effetti pratici¹⁴⁴. Come mezzo di pressione sui leader della RS, Washington procedette anche al congelamento dei beni dei membri appartenenti al SDS negli Stati Uniti. D'altronde, le divisioni fra i corpi di polizia riflettevano la ripartizione etnica in Bosnia: le forze dell'ordine della RS, nel 2005, riscontravano al loro interno solo l'8% di non serbi, mentre nelle varie città bosniache difficilmente si trovava un gruppo etnico maggioritario che contasse meno del 90% della popolazione. In una situazione del genere, la polizia non facilitava di certo il rientro dei rifugiati nelle loro vecchie residenze del periodo prebellico. La UE richiedeva che la riforma mirasse a riorganizzare le forze di polizia secondo criteri tecnici piuttosto che etnici. L'EUPM, insieme a una commissione creata ad hoc per la riforma, formulò una proposta per cui un corpo di polizia centrale sarebbe stato diviso in cinque regioni caratterizzate dal fatto di non essere etnicamente omogenee e le cui aree (che intersecavano i confini fra le due entità) erano tracciate secondo criteri tecnici e funzionali alla lotta al crimine. Di fronte ai tentennamenti bosniaci, l'OHR cercò di formulare un compromesso: le regioni vennero dunque aumentate a dieci e rese maggiormente omogenee dal punto di vista etnico, nonostante così facendo andasse a inficiarsi la funzionalità della riforma. Ma i dirigenti della RS, forti dell'appoggio di Belgrado, ma anche, inaspettatamente, di Mosca, rifiutarono ogni proposta di riforma, in particolare quelle che prevedevano il non rispetto dei confini fra le entità nella costituzione delle regioni. Ancora nel dicembre del 2006, Dodik dichiarava che non avrebbe mai posto la propria firma su un testo di riforma della polizia che non prevedesse il rispetto dei confini delle entità. Tuttavia, nonostante le specifiche richieste di riforma formulate dalla UE non fossero rispettate, si è registrato negli ultimi anni un netto miglioramento qualitativo delle forze dell'ordine bosniache e la collaborazione con il Tribunale dell'Aja è in aumento; ciò ha spinto gli osservatori internazionali a ritenere la polizia, un tempo fonte di terrore per la popolazione, l'istituzione più

Brcko, si possono contare 13 corpi polizieschi in Bosnia. Le forze di polizia impegnano circa il 10% del budget a disposizioni delle varie istituzioni bosniache. International crisis group, *Bosnia's stalled police reform*, op. cit..

¹⁴⁴ A titolo di esempio, fra il novembre e il dicembre 2004 la polizia della RS arrestò alcuni criminali di guerra su mandato di una delle corti cantonali della Fbih. Tuttavia, i soggetti arrestati erano tutti personaggi di secondo piano. International crisis group, *Bosnia's stalled police reform: no progress, no EU*, Europe Report N°164 – 6 settembre 2005.

credibile della Bosnia. Di conseguenza, finché verranno mantenuti questi positivi standard qualitativi, la riforma dei distretti su base tecnica invece che etnica non è più considerata urgente.

La riforma militare va sicuramente ascritta fra gli sviluppi positivi. La scoperta da parte delle truppe NATO del tentativo serbo di vendere aerei da caccia MIG-21 all'Iraq, in violazione dell'embargo dell'ONU, e il seguente scandalo che ne derivò, portò all'accelerazione del processo di unificazione dei due eserciti bosniaci: l'Alto Rappresentante Ashdown dissolse il Consiglio Supremo della Difesa della RS ed emendò le costituzioni delle due entità, la legge della RS sull'esercito e la legge della RS sulla Difesa. Nel maggio 2003 costituì la Commissione per la Riforma della Difesa, che progettò una proposta per la creazione di forze armate unitarie e la presentò al parlamento della BiH. Nonostante il prevedibile stallo nei lavori parlamentari, nel 2005 la riforma arrivò a compimento, con l'accordo fra le entità sull'abolizione dei rispettivi eserciti, l'abolizione dei rispettivi ministeri per la Difesa e la creazione di un dicastero a livello centrale, che prese carico dei compiti della Commissione per la Riforma della Difesa.

2.8 – La politica estera e il percorso di integrazione europea e atlantica.

La politica estera della Bosnia Erzegovina è stata ed è pesantemente condizionata dalle difficoltà che caratterizzano il quadro politico interno, ed è stata ed è tuttora focalizzata sul raggiungimento di due obiettivi: l'integrazione euro-atlantica ed il recupero dei rapporti con i Paesi vicini, in particolare la Croazia e la Serbia.

I rapporti con gli ingombranti vicini, che durante il conflitto hanno cercato di spartirsi la Bosnia, sono in via di ricomposizione, ma è un percorso lungo e difficile. Indubbiamente, la morte di Tudjman in Croazia e la caduta di Milosevic, entrambe avvenute nel 2000, hanno portato dei cambiamenti nello scenario balcanico. Ma mentre la Croazia proclamò di voler intrattenere rapporti bilaterali con la BiH nel suo insieme e non con le singole entità, il nuovo governo serbo di Kostunica formulò accordi direttamente con la RS e il suo partito dominante SDS¹⁴⁵. Il disegno del nuovo leader di Belgrado si basava sulle possibilità di compensare la ormai molto probabile perdita del Kosovo con l'unione della RS con la Serbia¹⁴⁶. Con la caduta di Kostunica, e il cambio di governo avutosi nel giugno 2008, i rapporti con la Serbia sono andati migliorando, ma rimangono tuttora complessi. In particolare, problemi sono sorti in seguito alla

¹⁴⁵ Il partito di Kostunica, DSS (Partito Democratico di Serbia) firmò a Belgrado un protocollo di cooperazione con il SDS nel luglio 2001. Il mese successivo i ministri della Difesa della RS e della Serbia firmarono un accordo militare, che, benché virtualmente permesso dagli Accordi di Dayton, fu dichiarato senza valore dall'OHR. International crisis group, *The wage of sin, op. cit.*

¹⁴⁶ Nel gennaio 2007 Kostunica pronunciò la seguente dichiarazione: "se noi dovessimo rinunciare al Kosovo, allora dovremmo anche rinunciare al diritto di difendere e proteggere la Republika Srpska come parte, una parte indipendente della Bosnia Erzegovina". All'indomani dell'indipendenza kosovara, alcuni ministri del governo Kostunica ribadirono il diritto all'indipendenza della RS. International crisis group, *Ensuring Bosnia's future, op. cit.* International crisis group, *Bosnia's incomplete transition, op. cit.*

sentenza della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja, arrivata nel febbraio 2009, che ha riconosciuto il genocidio di Srebrenica come tale e, pur non indicando quale diretta colpevole la Serbia, ha imputato alle forze regolari di Belgrado la colpa di non aver fatto assolutamente nulla per evitarlo. La controversia era stata avviata dalla BiH contro l'allora Federazione di Serbia e Montenegro nel 1993 per violazioni della Convenzione sul genocidio (ovviamente i serbo-bosniaci erano fortemente contrari a questa iniziativa, caldeggiata invece dai bosniacchi musulmani)¹⁴⁷. Inoltre, non è stato ancora risolto il problema dei confini orientali con la Serbia, ad oggi tracciati lungo il corso del fiume Drina, ma oggetto di rivendicazioni sia da Sarajevo che da Belgrado.

Ad oggi, i rapporti con la Croazia sono relativamente buoni. Rimane tuttavia irrisolta la questione legata allo sbocco marittimo della BiH ovvero l'utilizzo del porto di Ploce, nonché la costruzione da parte croata del ponte Peljesac-Dubrovnik-Neretva che chiude il porto bosniaco di Neum.

La UE è giunta alla conclusione che la prospettiva di integrazione europea fosse necessaria per la stabilità dei Balcani. Sostituendosi come attore principale agli Stati Uniti, impegnati in Kosovo e in altre aree fuori dall'Europa, l'Unione intende estendere la propria capacità d'influenza sulla Bosnia. Il percorso di integrazione europea si è però rivelato particolarmente accidentato. Già nel luglio del 1997, l'Unione Europea vincolava i finanziamenti per l'assistenza non umanitaria alla RS alla consegna di Karadzic al Tribunale dell'Aja. Nel 1999 la UE sanciva i vincoli generali del processo di stabilizzazione e associazione per i Balcani occidentali: stabilimento e mantenimento della democrazia e dello Stato di diritto, garanzia e rispetto per le minoranze e i diritti umani, rivitalizzazione delle attività economiche. Nel marzo del 2000 la Commissione Europea presentava la *Road Map* con le condizioni che la Bosnia avrebbe dovuto soddisfare per compiere il percorso di integrazione europea. Tuttavia il cammino si preannunciava subito lungo e tortuoso. Già nel giugno 2001 l'OHR e la CE diffondevano un rapporto dove si evidenziavano i ritardi della BiH, mentre Croazia e Macedonia avevano già firmato il SAA con la UE. Gli ostacoli lungo il percorso di integrazione europea sono posti principalmente dalla Republika Srpska. I dirigenti della RS, infatti, si oppongono a qualunque iniziativa atta a conferire maggiori poteri allo Stato centrale, precondizione invece ritenuta necessaria da Bruxelles per l'adesione alla UE. L'opposizione serba è facilitata dal diritto di veto esercitabile dai tre gruppi etnici nelle assemblee della BiH, rallentando così le operazioni parlamentari e procrastinando le decisioni in merito all'infinito¹⁴⁸. Un esempio dell'ostruzionismo serbo è dato dalla possibilità concessa alla Bosnia di ottenere agevolazioni e tariffe vantaggiose sulle

¹⁴⁷ Nelle speranze dei bosniacchi la corte dovrebbe dichiarare la RS come un prodotto del genocidio e ordinarne l'abolizione. International crisis group, *Bosnia's incomplete transition*, op. cit..

¹⁴⁸ Il report dell'International Crisis Group nota come i rappresentanti serbi nelle istituzioni comuni si identifichino come delegati della RS e non in maniera indipendente dalle volontà dell'entità. Il loro unico scopo pare difendere le prerogative di Banja Luka e, se possibile, estenderle. International crisis group, *The wage of sin*, op. cit..

esportazioni verso i paesi membri della UE. L'unica condizione posta da Bruxelles per ottenere questi benefici era di costituire un Istituto per la Standardizzazione centrale che assicurasse la conformità dei prodotti bosniaci alle norme europee. Il parlamento della BiH non riuscì però a promulgare la legge necessaria a causa della mancanza dei voti serbi. Intervenne dunque l'OHR, che, esercitando i poteri di Bonn, impose la legge. Ma la RS rifiutò di concedere i fondi necessari per la costituzione dell'Istituto, rendendo così inutile l'azione dell'Alto Rappresentante¹⁴⁹.

Al novembre del 2001 la Bosnia soddisfaceva solo sette delle diciotto condizioni poste dalla *Road Map* europea. Nonostante ciò, il 21 giugno 2003, a Salonicco, la UE ribadiva la volontà di ammettere la Bosnia nell'Unione. A conferma di ciò giunse l'anno seguente l'organizzazione della missione militare europea, EUFOR, che andava a sostituire la SFOR. Per l'Europa la missione militare aveva un triplice valore: oltre a combattere il crimine organizzato e contribuire alla stabilità balcanica, EUFOR doveva riscattare agli occhi dei bosniaci, e dei bosniacchi in particolare, l'immagine di Bruxelles, appannata sin dai tempi del conflitto, quando i paesi europei non riuscirono a formare un fronte comune e a trovare una soluzione alla guerra, invischandosi nell'UNPROFOR, passata alla storia come la peggior missione di *peacekeeping* mai organizzata. I bosniaci percepivano i paesi europei come incapaci di prendere decisioni difficili, apprezzando al contempo la determinazione statunitense. Nelle intenzioni di Bruxelles, EUFOR avrebbe dovuto modificare questo stato di cose. Tuttavia, in seguito all'allargamento dell'Unione avvenuto nel 2004, con il passaggio da 15 a 25 membri, e l'imminente entrata di Romania e Bulgaria, prevista e avveratasi nel 2007, la UE raffreddava il proprio interesse per il percorso d'integrazione europea della Bosnia e degli altri Stati balcanici¹⁵⁰. Un esempio è fornito dalla questione della riforma della polizia. Bruxelles esigeva come preconditione per la firma del SAA lo smantellamento dei reparti delle entità e la costituzione di forze dell'ordine unitarie. Si dimenticava però che questa condizione era palesemente contro il dettato di Dayton e avrebbe costituito, come in effetti è avvenuto fonte di ostruzione da parte serba. Ostruzione peraltro legale e legittimata proprio da quanto prescritto dalla Costituzione bosniaca, elaborata dai paesi occidentali stessi. Dunque verrebbe da chiedersi se ci fosse la reale volontà, da parte di Bruxelles, di procedere speditamente verso l'integrazione della Bosnia nell'Unione, o se si approfittasse delle tortuosità istituzionali bosniache per rallentarne il cammino accusando contemporaneamente i bosniaci stessi della lentezza del percorso. L'OHR ha tenuto un atteggiamento di basso profilo verso il processo di integrazione europea della Bosnia, cercando di spronare la dirigenza bosniaca a prendere le decisioni autonomamente esercitando il meno possibile i poteri di Bonn. Ma questa politica non

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ Un sondaggio dell'Eurobarometro effettuato nella primavera del 2006 indicava come il 42% dei cittadini europei fossero contro l'allargamento dell'Unione, con un aumento percentuale del 3% rispetto a una indagine svolta sei mesi prima. In Germania, Finlandia, Austria, Francia e Lussemburgo la percentuale di pareri negativi sfiorava il 60%. International crisis group, *Ensuring Bosnia's future*, op. cit..

pare funzionare, dato che le maggiori riforme richieste dalla UE fin qui adottate hanno necessitato dell'intervento diretto dell'Alto Rappresentante. Si noti inoltre come a partire dal 2001 i finanziamenti europei verso la Bosnia siano andati diminuendo di anno in anno¹⁵¹. Sembra proprio che la UE stia dimostrando una certa miopia in Bosnia, come accusato anche da un suo commissario, Chris Patten, che ha però evidenziato come Sarajevo faccia solo finta di avviare le riforme chieste da Bruxelles¹⁵². L'International Crisis Group nota come, se giustamente Bruxelles richieda la presenza di un unico interlocutore bosniaco (invece degli attuali quattro, ovvero Stato centrale, bosniacchi, croati, serbi), è però pure vero che anche la UE dovrebbe “parlare con una sola voce” e avere una maggiore unitarietà di intenti fra i suoi membri¹⁵³.

Nonostante le incertezze, le perplessità, i dubbi, i tentennamenti, il 16 giugno 2008 si è finalmente arrivati alla firma del SAA e immediatamente dopo si è avuta la conclusione di un accordo *ad interim* sul commercio. Tuttavia, pare fuor di dubbio che l'integrazione europea della Bosnia non possa prescindere da quella della Serbia. E su questo punto i Paesi Bassi sono particolarmente intransigenti, in quanto lo sblocco delle trattative per l'ingresso nella UE della Serbia è legato alla consegna di Mladic al Tribunale internazionale dell'Aia (sicuramente, il peso del lassismo delle sue truppe durante i fatti di Srebrenica influisce sull'intransigenza olandese). A ciò si aggiunge il problema dei visti e dei passaporti¹⁵⁴: ad oggi serve un anno e mezzo per ottenere un visto, e la UE ha posto come condizione alla semplificazione delle procedure un serio controllo delle frontiere e una più convinta lotta alla criminalità da parte bosniaca¹⁵⁵. Un lieve allentamento del regime dei visti si è avuto a partire dal giugno 2007, con agevolazioni per gli studenti e gli uomini d'affari.

Dunque, nonostante la firma del SAA, Bruxelles continua a temporeggiare (il rapporto sullo stato d'adesione della Bosnia reso pubblico nel novembre del 2008 è stato molto critico verso Sarajevo, per via della lentezza con cui il governo bosniaco procede sulla via delle riforme), anche, come già accennato, in seguito dell'allargamento ad est del 2004 e del 2007, che ha portato nell'Unione paesi che probabilmente non erano ancora pronti a farne parte, sia dal punto di vista economico che politico.

¹⁵¹ I finanziamenti europei erano inizialmente concessi nell'ambito del programma CARDS. Dal 1° gennaio 2007 si è passati all'IPA (Instrument of Pre-Accession). La Bosnia sta ricevendo meno finanziamenti anche rispetto ai propri vicini. International crisis group, *Ensuring Bosnia's future*, op. cit..

¹⁵² Corriere.it, 28-07-2008.

¹⁵³ International crisis group, *Bosnia's incomplete transition*, op. cit..

¹⁵⁴ Molti cittadini bosniaci di etnia croata e serba possiedono passaporti concessi da Zagabria e Belgrado. In particolare, molti croati attraversano il confine per lavorare o studiare in Croazia, dove le condizioni economiche sono migliori. Il fenomeno dell'emigrazione (iniziato già prima della guerra e accelerato con lo scoppiare della stessa) verso la Croazia preoccupa gli stessi leader croato-bosniaci, in quanto contribuisce a far diminuire il peso specifico dell'etnia a livello politico. International crisis group, *Bosnia's incomplete transition*, op. cit..

¹⁵⁵ S. Mambriani, *Bosnia 2009*, in RID, Rivista Italiana Difesa, n° 8 agosto 2009, pp. 48-52.

Parallelamente all'integrazione europea, si sta sviluppando altrettanto lentamente anche quella atlantica. Come per l'ammissione in Europa, la riforma della polizia e la caccia ai criminali di guerra erano considerate una implicita preconditione anche per l'adesione alla NATO. Dunque anche quest'ultima è continuamente slittata. Il principale problema all'inserimento della Bosnia nell'Alleanza Atlantica era costituito dalla presenza degli eserciti delle due entità contrapposta all'assenza di un esercito al servizio dello Stato centrale. Questa situazione, prodottasi in seguito alle determinazioni degli Accordi di Dayton e necessaria per la realizzazione del compromesso che ha portato alla fine del conflitto, non poteva però essere tollerata dalla NATO, che ai fini dell'integrazione nella sua struttura richiede la presenza di un unico esercito statale. L'unificazione degli eserciti ha ovviamente sbloccato l'impasse. In occasione del Vertice di Riga del 28-29 novembre 2006 la Bosnia, così come la Serbia e il Montenegro, è finalmente riuscita ad aderire al programma della NATO *Partnership for Peace*, mentre durante il Vertice di Bucarest del 2-4 aprile 2008 è stato concesso il Dialogo Intensificato¹⁵⁶. La completa adesione all'Alleanza Atlantica pare ancora lontana, ma la Bosnia potrebbe comunque essere utile alla NATO pur senza esserne membro. In particolare, data la scarsità di spazi in Europa (e date le vivaci polemiche che oggi accompagnano i poligoni di tiro, si vedano gli esempi di Teulada e Quirra in Sardegna) si pensa alla concessione di aree per le esercitazioni militari con munizioni vere.

¹⁵⁶ Ministero degli Affari Esteri italiano, Scheda Paese breve Bosnia, maggio 2009.

CAPITOLO III

TRANSNISTRIA.

Il conflitto congelato.

La Transnistria (o Transdnjestria) è una striscia di terra, giuridicamente appartenente alla Repubblica Moldova, situata fra la riva orientale del Dnestr e il confine moldovo con l'Ucraina. Questa regione, dove durante il periodo sovietico furono installate la maggior parte delle industrie collocate nell'allora Repubblica Socialista Sovietica Moldava, all'indomani della *perestrojka* e dello sgretolamento dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS) dichiarò la propria indipendenza (con l'appoggio di Mosca) da Chinisau. Rispetto ai due casi precedentemente trattati si differenzia per vari motivi. Innanzitutto la localizzazione geografica: Kosovo e Repubblica Srpska si trovano nei Balcani occidentali e nascono dalle ceneri della vecchia Federazione Jugoslava e in conseguenza di cruenti conflitti. Anche la Repubblica separatista di Transnistria nasce da un conflitto, ma di proporzioni più modeste; inoltre è situata nell'Europa orientale, dove, all'indomani della dissoluzione dell'URSS, l'influenza di Mosca era comunque predominante. Questi fattori hanno fatto sì che Stati Uniti ed Europa occidentale, almeno per tutti gli anni novanta, si siano relativamente disinteressati della questione. La copertura mediatica del caso transnistriano è stata scarsa durante il conflitto e ancor di più negli anni successivi. Ciò ha portato a un generale disinteresse (se non ignoranza) da parte dell'opinione pubblica occidentale. Solo l'allargamento a est di Unione Europea e NATO, nonché le preoccupazioni originate dalla criminalità avente ramificazioni nella regione hanno originato un certo interesse verso questa regione.

Figura 3.1 – Moldova, Transnistria e Gagauzia.



Fonte: Limes, *Eurussia, il nostro futuro?*, Gruppo editoriale L'Espresso, marzo 2009.

3.1 – Il conflitto: atteggiamenti degli attori internazionali al suo sorgere e durante il suo corso.

La crisi dell'URSS, la *perestrojka* e la *glasnost*, fecero sentire i propri effetti anche sulla piccola Repubblica Socialista Sovietica di Moldova, costituita in seguito all'annessione della Bessarabia romena nel 1940¹⁵⁷. Durante i tardi anni ottanta, la popolazione di etnia romena, maggioritaria nella Moldova, diede vita a varie rivolte nazionaliste¹⁵⁸ contro il potere sovietico. L'adozione, nel 1989, del moldavo (una variante del romeno) come lingua ufficiale della piccola repubblica (il presidente del soviet locale era Mircea Snegur), spinse la consistente minoranza russofona (circa il 37% della popolazione, formata da russi, ucraini, bulgari e ebrei) a manifestare il proprio disagio attraverso varie forme di protesta, in primis gli scioperi¹⁵⁹. A spaventare i russofoni era anche la possibilità di ricongiungimento con la Romania, più volte paventata da Chisinau.

¹⁵⁷ Durante la seconda guerra mondiale fu rioccupata dalle truppe romene del regime fascista di Ion Antonescu. Solo nel 1944 le truppe sovietiche riannetterono la regione all'URSS. Si noti che prima della seconda guerra mondiale, la striscia di terra che costituisce la Transnistria apparteneva all'Ucraina. Corriere.it 29-03-1992.

¹⁵⁸ Nel maggio 1987 e poi nel novembre 1989. Repubblica.it, 07-10-1987 e 12-11-1989.

¹⁵⁹ Repubblica.it, 30-08-1989.

La marcata politica nazionalista di Chisinau spinse i russofoni, guidati dal leader Igor Smirnov¹⁶⁰, a proclamare la Repubblica Moldava di Transnistria (2 settembre 1990; la denominazione russa è Pridnestrovskaya Moldavskaya Respublika, abbreviata PMR; la capitale fu posta a Tiraspol, ma inizialmente rimase nella cornice dell'URSS). Durante l'agosto precedente, anche la regione meridionale della Gaugazia (abitata da una consistente minoranza turca) si era dichiarata autonoma da Chisinau, che a sua volta cominciò a organizzare una propria armata popolare e che poteva contare anche sull'appoggio della polizia statale¹⁶¹.

La presenza della 14esima Armata sovietica nella regione, con i suoi enormi arsenali militari, complicava la questione, in quanto da subito le truppe di Mosca si schierarono a favore di Smirnov. Il 25 agosto 1991 Tiraspol dichiarò la propria indipendenza. La proclamazione dell'indipendenza dalla Moldova effettuata dal soviet di Tiraspol va vista come una risposta attuata dai vertici slavofoni locali contro il crescente nazionalismo e accostamento alla Romania da parte del soviet supremo della repubblica moldava. I dirigenti transnistriani, per lo più dirigenti delle grandi industrie statali dislocate al di là del Dniestr, erano preoccupati di perdere la propria fonte di potere.

Solo due giorni dopo, il 27 agosto 1991, il parlamento di Chisinau proclamò a sua volta l'indipendenza della Moldova, i cui confini sarebbero stati i medesimi della ex repubblica socialista sovietica e dunque comprendente anche la PMR¹⁶², e riconosciuta internazionalmente. Snegur chiese il ritiro immediato delle truppe sovietiche dal suolo moldovo, richiesta che venne puntualmente ignorata. Il conflitto armato¹⁶³ che ne scaturì vide le forze moldove in grave difficoltà, a causa del sostegno offerto dalla 14esima Armata¹⁶⁴ ai russofoni. Chisinau dovette accettare suo malgrado un cessate il

¹⁶⁰ Originario di Petropavlovsk-Kamčatskij, città all'estremo oriente della Russia, e arrivato in Moldova solo nel 1987, con l'incarico di direttore del gruppo Elektromas. R. Valsecchi, *Transnistria a orologeria*, <http://www.nazioneindiana.com/2008/09/16/transnistria-a-orologeria>.

¹⁶¹ Repubblica.it, 28-10-1989. Inoltre, i moldovi avrebbero anche utilizzato alcune centinaia di detenuti, sguinzagliati, dietro la promessa di ottenere la libertà, contro la popolazione russofona. LaStampa.it, 24-06-1992.

¹⁶² Nel 1990 la Transnistria (che deteneva il 16% della popolazione della RSS) rappresentava approssimativamente il 40% del PIL moldavo e forniva il 90% dell'energia elettrica. In particolare le industrie della RSSM erano dislocate in Transnistria, mentre il resto della repubblica aveva una vocazione agricola. G. Fabbro, *La politica dell'Unione Europea in Moldavia e il conflitto di Transnistria*, Università degli Studi di Torino, 2004/2005.

¹⁶³ Si ricordano brevemente i due scontri più importanti: Dubossary, 13 dicembre 1991, con svariate decine di morti (Repubblica.it, 14-12-1991); altri scontri si ebbero fra marzo e aprile 1992 a Kochniza (Corriere.it, 02-04-1992); poi, un mese prima del cessate il fuoco, fra il 19 e il 21 giugno 1992, nei pressi dell'abitato di Bender, ci fu il più grande scontro del conflitto, con circa un migliaio di caduti. P. Sartori, *Moldova e Transnistria, le ragioni profonde di una crisi permanente*, in Limes, *Eurussia, il nostro futuro?*, marzo 2009; vedi anche Repubblica.it, 21-06-1992.

¹⁶⁴ La 14esima Armata era dislocata in Moldova dal 1956. Lo Stato Maggiore dell'Armata era dislocato fino al 1985 a Chisinau, quando fu trasferito a Tiraspol. Durante il conflitto, il comando di questo corpo armato è stato presieduto da tre generali (dal 25/5/1988 al 16/1/1992 il Comandante dall'Armata fu il Generale Ghennadi Iacovlev, dal 16/1/1992 al 1/7/1992 fu il Generale Iurii Netcaciiov; dal 1/7/1992 al 31/5/1995 fu il famoso Generale Alexander Lebed, che dopo le sue dimissioni dalle forze armate intraprese la carriera politica, competendo anche alle elezioni presidenziali nel 1996). Al momento della

fuoco (21 luglio 1992)¹⁶⁵ che prevedeva la costituzione di una zona di sicurezza e il dispiegamento di una forza di interposizione russa, ovvero la 14esima Armata con diversa denominazione, lungo il fiume Dnestr, al confine fra Transnistria e il resto della Moldavia, garantendo di fatto la sopravvivenza del regime secessionista. Fu inoltre creata una Commissione congiunta di controllo (JCC), in cui, entrò a far parte anche la CSCE oltre alle parti coinvolte, Russia e Ucraina.

Figura 3.2 – La zona di sicurezza.



Fonte: G. Fabbro, *La politica dell'Unione Europea in Moldavia e il conflitto di Transnistria*, Università degli Studi di Torino, 2004/2005.

Si noti che la Transnistria ha proclamato la propria indipendenza prima che lo facesse il parlamento di Chisinau. E' questo un particolare piuttosto importante, in quanto potrebbe fornire una sorta di legittimazione al regime di Tiraspol. Tuttavia, al momento delle dichiarazioni di indipendenza, l'URSS era ancora formalmente in vita, in quanto fu sciolta dal soviet supremo solo il 26 dicembre 1991. E la costituzione

dichiarazione di indipendenza di Chisinau, sul territorio moldavo erano presenti 30.000 soldati e 36 distaccamenti militari di Mosca. Oltre a partecipare direttamente agli scontri, la 14esima Armata trasferì a più riprese dai propri arsenali varie tonnellate di materiale bellico, sia armi leggere che pesanti, ai separatisti russofoni. A. Taranu, *Sull'implicazione delle truppe militari russe nel conflitto in Transnistria*, in ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

¹⁶⁵ N. Popescu, 'Outsourcing' de facto Statehood Russia and the Secessionist Entities in Georgia and Moldova, CEPS Policy Brief n° 109, luglio 2006.

sovietica del 1977, all'articolo 72, garantiva il diritto di secessione solo alle repubbliche federate, quale era la Moldova, ma non la Transnistria¹⁶⁶. Dunque, la dichiarazione di indipendenza da parte di Tiraspol è stata giudicata dal soviet di Chisinau illegale e illegittima. D'altronde, neanche Mosca, principale protettrice della Repubblica di Transnistria, l'ha mai riconosciuta ufficialmente.

Gli scontri armati avvenuti in Transnistria si sono contraddistinti per la presenza di un unico attore internazionale pesantemente coinvolto nel conflitto e apertamente schierato, l'URSS prima e la Russia poi. Gli altri grandi attori internazionali, quali i paesi europei e gli Stati Uniti, ma anche organizzazioni internazionali come l'ONU¹⁶⁷, hanno mantenuto un profilo decisamente basso e defilato¹⁶⁸. Sull'atteggiamento occidentale ha probabilmente inciso l'intenzione di non ostacolare il governo Eltsin, impegnato nel processo riformistico di promozione e liberalizzazione del mercato russo.

Ebbero invece una certa influenza sugli eventi del conflitto attori esterni dall'importanza regionale, quali la Romania e l'Ucraina, confinanti con la Moldova. La Romania nutriva mire egemoniche sulla Moldova, puntando sulla volontà dei romeni di Chisinau di riunirsi alla madrepatria. Fu questo uno dei motivi addotti dai leader di Tiraspol per giustificare la secessione della Transnistria. Ed effettivamente, alcuni passi compiuti e alcune dichiarazioni rilasciate da Bucarest lasciavano intendere una certa latente volontà di annessione¹⁶⁹. L'Ucraina, particolarmente interessata alla questione sia per i confini in comune con la Transnistria sia per la presenza di una consistente minoranza ucraina nella regione, si propose invece come mediatore fra le parti in conflitto. Kiev invitò le parti a trovare una soluzione politica immediata, denunciò violazioni di frontiera da parte di "non precisate" forze armate coinvolte nel conflitto, formò un "cordone di protezione" alla frontiera con la Moldova, chiese un intervento ponderato alla CSI¹⁷⁰ e il ritiro delle truppe russe. Verso il volgere alla fine del conflitto

¹⁶⁶ Costituzione dell'Unione Sovietica del 1977, disponibile, in inglese, all'indirizzo: <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/77cons03.html#chap08>.

¹⁶⁷ A conferma dell'inattività delle Nazioni Unite, nel marzo 1992 l'ONU inviò Cyrus Vance, volto noto per il suo ruolo come mediatore in Bosnia, a monitorare la situazione creatasi nel Nagorno-Karabakh, dove era scoppiato un altro conflitto fra repubbliche ex-sovietiche (nello specifico, Armenia e Azerbaigian), ma ignorò completamente il caso transnistriano. Repubblica.it, 18-03-1992.

¹⁶⁸ Praticamente l'unica dichiarazione (fra quelle riscontrabili sulla stampa italiana) da parte di un politico europeo sul conflitto in Transnistria mentre questo era in corso è attribuibile al ministro degli Esteri tedesco Genscher, in occasione di una visita a Bucarest nell'aprile 1992 per la firma di un trattato di amicizia e collaborazione con la Romania. Genscher dichiarò che la risoluzione del conflitto sarebbe dovuta avvenire sulla base della Carta CSCE. Corriere.it, 23-04-1992.

¹⁶⁹ Nel marzo 1992, alcuni politici romeni vicini al governo di Bucarest dichiararono, infelicitamente, che avrebbero sostenuto l'invio di truppe a favore di Chisinau, esortando il ministro della Difesa romeno a compiere un viaggio dimostrativo nella capitale moldova. Un vertice fra il presidente moldovo Snegur e l'omologo romeno Iliescu ebbe come risultato un trattato sull'Unione economica fra le due repubbliche. In aprile, il ministro della Difesa moldovo svelava l'esistenza di un accordo con la Romania in base al quale un contingente di ufficiali della riserva romeni avrebbe prestato servizio per sei mesi presso le unità militari moldave mentre ufficiali e reclute della Moldova sarebbero stati addestrati nelle accademie militari romene. Corriere.it, 25-03-1992, 04-04-1992.

¹⁷⁰ Comunità degli Stati Indipendenti, nata sulle ceneri dell'URSS.

armato e il profilarsi della vittoria dei secessionisti, l'Ucraina mutò parzialmente la propria posizione, riconoscendo il diritto di Tiraspol a una maggiore autonomia¹⁷¹.

Ma l'attore internazionale principale durante la guerra fu la Russia. Già Gorbaciov utilizzò le voglie indipendentistiche dei dirigenti di Tiraspol per porre pressione sul soviet di Chisinau e tenere unita all'URSS la Moldova. Una volta dissolta l'Unione Sovietica, Mosca decise che la Transnistria poteva ancora essere utile, sia per l'importanza economica e strategica della regione (dove era situato il più grande arsenale militare d'Europa, su cui i dirigenti moldovi facevano più di un pensiero per armare il proprio nascente esercito) sia per la pressione che attraverso di essa Eltsin poteva esercitare sui dirigenti di Chisinau. Inoltre Eltsin, avversato dalle forze nazionaliste in politica interna, poteva utilizzare l'esempio transnistriano per dimostrare ai propri oppositori il suo impegno nella difesa delle minoranze russe sparse per i territori dell'ex URSS finiti fuori dalla giurisdizione russa¹⁷². Gli stessi soldati e ufficiali della 14esima armata, stanziati in Transnistria, fortemente legati a quella terra, in più occasioni forzarono la mano al governo di Mosca, sollecitando una politica maggiormente interventista.

Gli interessi e obiettivi della Russia in Transnistria furono ben illustrati durante un seminario intitolato "Prospettive di soluzione del conflitto transnistriano" tenutosi a Mosca a distanza di più di un anno dalla conclusione degli scontri armati, il 17 dicembre 1993, organizzato dall'Associazione Russa di teoria e modellistica delle relazioni internazionali e a cui parteciparono rappresentanti del ministero degli Esteri Russo, della Duma, dello Stato Maggiore militare, dell'Accademia Diplomatica e dell'Accademia delle Scienze Russe, nonché da N. Medvedev, allora Rappresentante Speciale del Presidente della Federazione Russa per la Transnistria¹⁷³. Gli obiettivi e interessi russi elencati nell'occasione erano:

- mantenere la propria strategica posizione nel Sudest Europa;
- difendere, in Moldova, gli interessi della popolazione russa e dei rappresentanti di altre nazionalità che considerano la Russia come propria patria storica;
- mantenere legami commerciali con le imprese transnistriane, alcune delle quali erano particolarmente importanti nel settore militare-industriale;
- sistemare il conflitto nell'interesse della propria stabilità interna e del consolidamento delle relazioni tra la Russia ed altri Paesi confinanti nei quali vive una minoranza russa;

¹⁷¹ LaStampa.it, 23-06-1992.

¹⁷² Sia Gorbaciov che Eltsin non vedevano di buon occhio la leadership transnistriana, in quanto essa era legata al vecchio establishment sovietico e alcuni suoi membri parteciparono anche al tentato colpo di stato dell'agosto 1991. Tuttavia, i 25 milioni di russi fuori dalle frontiere della nuova federazione russa, nonché la necessità di arginare gli avversari interni, che cavalcavano spinte nazionaliste, indussero Eltsin a prendere le difese di Tiraspol. International crisis group, *Moldova: regional tensions over Transdnistria*, Europe Report N°157 – 17 giugno 2004.

¹⁷³ Taranu, *Sull'implicazione delle truppe*, op. cit..

- stabilire relazioni più stabili e prevedibili con la Romania, e non permettere l'aumento della sua influenza nazionalistica sulla Moldova.

3.2 – L'architettura istituzionale della Moldova e della Transnistria.

In base alla Costituzione adottata nel luglio 1994 e alle riforme del 2000, la Moldova è una repubblica parlamentare a forte influenza presidenziale.

Il Presidente della Repubblica, eletto dal Parlamento¹⁷⁴, rimane in carica per quattro anni; in base all'articolo 77 della costituzione, rappresenta lo Stato ed è garante della sua unità, sovranità e integrità. Detiene il potere di nominare il Primo Ministro, nomina che però (insieme a tutto il Consiglio dei Ministri) deve essere approvata dal Parlamento. Quest'ultimo, unicamerale, è composto da 101 membri eletti a suffragio universale con sistema proporzionale per quattro anni. Hanno diritto al voto tutti i cittadini al di sopra dei 18 anni di età.

Il sistema giudiziario prevede una Corte suprema e una Corte costituzionale (che possiede la competenza di verifica degli atti parlamentari e governativi).

In base alla riforma amministrativa del 1998, la Moldova comprende dieci distretti (Balti, Cahul, Dubasari (o Stinga Nistrului), Edinet, Lapushna, Orhei, Soroca, Taraclia, Tighina, Ungheni) più la municipalità della capitale e un territorio autonomo (la Gaugazia)¹⁷⁵. Uno statuto di speciale autonomia è riconosciuto anche alla Transnistria (articolo 111 della Costituzione). Tuttavia, quest'ultima mantiene la struttura istituzionale comunista eredità dell'URSS (ciò è contraddistinguibile perfino dalla bandiera, dove permangono falce e martello su sfondo rosso) e si presenta come una sorta di repubblica presidenziale, dove il presidente è anche capo delle forze armate e primo ministro di un governo composto da 13 ministeri; il soviet supremo teoricamente può opporsi con il veto alle decisioni presidenziali, ma questo in realtà non è mai avvenuto¹⁷⁶. Lo stesso ministero degli Esteri di Tiraspol, Valeri Letskay, in una intervista, ha dichiarato apertamente che la PMR non è una democrazia, specificando al tempo stesso che quella di Smirnov non è neppure una dittatura in quanto coesistono cinque o sei gruppi di influenza¹⁷⁷. La PMR si è dotata di una Costituzione, di una Banca nazionale, in grado di battere moneta, di un esercito e di una polizia propri, possiede un articolato sistema giudiziario, che va dalle corti di primo livello fino alla Corte Costituzionale¹⁷⁸.

¹⁷⁴ In base all'articolo 78 della Costituzione moldova, può essere eletto chiunque abbia più di 40 anni di età e risieda in Moldova da almeno 10 anni e sappia parlare la lingua ufficiale dello Stato. Il voto parlamentare per l'elezione è segreto. Per essere eletto il candidato deve ottenere i 3/5 dei voti favorevoli. In base all'articolo 80 della carta costituzionale, il presidente non può compiere più di due mandati. La Costituzione della Repubblica di Moldova, disponibile, in lingua moldova (romeno) all'indirizzo: <http://gov.md>.

¹⁷⁵ "Moldavia." Microsoft® Encarta® 2008 [DVD]. Microsoft Corporation, 2007.

¹⁷⁶ International crisis group, *Moldova: regional tensions*, op. cit..

¹⁷⁷ J. A. Dérens e A. Ageron, *Transnistria: carta da poker di Putin?*, intervista al ministro degli Esteri della Transnistria Valeri Letskai, pubblicata sul sito <http://www.osservatoriobalcani.org>.

¹⁷⁸ International crisis group, *No Quick Fix*, Europe Report N°147 – 12 agosto 2003.

I maggiori schieramenti politici del paese sono il Partito Comunista della Repubblica di Moldova¹⁷⁹, il Partito Liberal-Democratico (di orientamento centrista), il Partito Liberale, il Partito Democratico e l'Alleanza Moldavia Nostra.

La Moldova ha aderito a varie organizzazioni internazionali. Nel 1992 è stata ammessa all'ONU, mentre è membro della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI, costituita con gli Accordi di Minsk dell'8 dicembre 1991) a partire dall'8 aprile 1994. Nel 1995 ha aderito al Consiglio d'Europa. Nel 2001 la Moldova, costituiva, insieme a Ucraina, Georgia, Azerbaigian e Uzbekistan (che poi ne uscirà), la GUAM (sigla moldava che sta per Organizzazione per la Democrazia e lo Sviluppo Economico, e che vede come osservatori la Turchia e la Lettonia)¹⁸⁰. Questa organizzazione, nonostante le varie smentite, è stata vista come in funzione anti-russa. Non si dimentichi che i suoi membri vedono nei propri territori regioni secessioniste appoggiate dalla Russia (Transnistria, Abkhazia, Ossezia e Nagorno-Karabakh strinsero a loro volta una alleanza formale; significativamente, le riunioni fra i leader di queste regioni si svolgono quasi sempre a Mosca). Il 2 dicembre 2005 la Moldova ha aderito al Patto di Kiev, costituente di una alleanza denominata Comunità Democratica, comprendente anche Ucraina, Georgia, Azerbaigian, Polonia, Bulgaria, Romania, Ungheria, Rep. Ceca, Macedonia, Slovenia, Estonia, Lettonia e Lituania e che si configura come una risposta all'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva includente Russia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Armenia¹⁸¹.

3.3 – *L'evoluzione del panorama politico in Moldova e Transnistria.*

La Moldova, durante gli anni novanta, visse un periodo di grande instabilità politica. All'indomani dell'indipendenza, attraverso la Legge sui partiti e altre organizzazioni socio-politiche del 17 settembre 1991, fu adottato un sistema multipartitico¹⁸² e nel 1992 fu ammessa all'ONU. Riguardo al sistema istituzionale moldavo, si possono riscontrare tre periodi: il periodo 1991-1994, caratterizzato da sistema presidenziale; il periodo 1994-1999 con sistema semi-parlamentare (introdotto dalla nuova costituzione del 1994); dal 2000 ad oggi, caratterizzato da un sistema

¹⁷⁹ *Partidul comunistilor din Republica Moldova* (PCRM).

¹⁸⁰ Si svolge un vertice annuale tra i presidenti dei paesi membri, attraverso la quale l'organizzazione prende le principali decisioni. Vi sono poi un Consiglio dei ministri per gli Affari Esteri, quale organo esecutivo; un Comitato dei Coordinatori Nazionali (l'organo di lavoro, composto da un coordinatore per ogni paese membro); un Ufficio Informazione, con sede a Kiev, Ucraina; un Segretariato, con sede a Kiev, con funzioni di organo di supporto del Consiglio; infine otto Gruppi di Lavoro (per i seguenti argomenti: elettronica, trasporto, commercio ed economia, scienza informatica e telecomunicazioni, cultura, scienza ed educazione, turismo, lotta contro il terrorismo, organizzazioni criminali e la diffusione delle droghe). La Presidenza della GUAM si effettua a rotazione, in genere, annuale. Il 21 aprile 2005 l'organizzazione fece una proposta per la soluzione dei conflitti in Moldavia e Caucaso, che però rimase lettera morta. [Http://guam-organization.org/en/node](http://guam-organization.org/en/node).

¹⁸¹ Fabbro, *La politica dell'Unione Europea in Moldavia*, op. cit..

¹⁸² Vennero inizialmente registrati 14 partiti che poi aumentarono notevolmente. V. Mosneaga, *Parties and Party System in Moldova, 1990-2002*, in A. Kulik e S. Pshizova, *Political Parties in Post-Soviet space: Russia, Belaru, Ukraine, Moldova and the Baltics*, Westport, London Praeger, 2005.

parlamentare, introdotto da alcune modifiche costituzionali apportate il 15 gennaio del 2000, che hanno assegnato ampi poteri allo *speaker* del Parlamento¹⁸³. In ogni caso, le riforme politiche hanno quasi sempre mirato alla redistribuzione di benefici fra le varie forze piuttosto che a migliorare il sistema, che rimane caratterizzato da una alta corruzione e clientelismo.

Le prime elezioni con qualche grado di pluralismo si tennero nel 1990 (quindi quando ancora la Moldova era parte integrante dell'URSS), vinte dal Partito Comunista, ma nella quale cominciò ad affermarsi anche un movimento denominato Fronte Popolare. Sebbene la maggioranza dei seggi venisse assegnata al Partito Comunista, il Fronte Popolare deteneva una ampia influenza, capace di orientare le decisioni politiche. Nel febbraio del 1994 si svolsero nuove elezioni parlamentari, che videro la sconfitta del Fronte Popolare (che si articolava come una coalizione di partiti favorevoli alla riunificazione con la Romania)¹⁸⁴ e la vittoria del Partito Agrario Democratico del Presidente Snegur (contrario all'unione con Bucarest). Un mese dopo, un referendum confermò la volontà popolare di rimanere indipendenti, rispettando le frontiere del 1990 (comprendenti anche la Transnistria). Sempre nel 1994, fu sospesa l'applicazione della legge sulla lingua promulgata il 31 agosto 1989, che era stata la scintilla che aveva dato vita al separatismo di Tiraspol¹⁸⁵. Nel 1995 si sono avuti due eventi elettorali, entrambi monitorati dall'OSCE, che ha li ha giudicati positivamente: un referendum svoltosi in alcune municipalità per decidere se queste volessero essere incluse nell'entità autonoma della Gaugazia e le prime elezioni locali a partire dal 1991¹⁸⁶.

Nel 1996 lo scontro politico si fece particolarmente aspro, tant'è che si arrivò vicini a un colpo di stato¹⁸⁷. Lo stesso anno vinse le elezioni presidenziali (che si svolsero tutto sommato in maniera ordinata e senza scontri) Petru Lucinski, a capo di una coalizione composta da ex comunisti, socialisti, socialdemocratici e agrari e considerato filorusso, che, come promesso durante la campagna elettorale¹⁸⁸, diede nuovo impulso alle negoziazioni con il regime di Tiraspol. Le elezioni parlamentari del 1998 videro l'affermarsi del Partito Comunista come principale partito moldavo, che però fu costretto all'opposizione per il formarsi di una coalizione di partiti centristi che riuscì a formare una instabile maggioranza: questa instabilità e incapacità di governare è testimoniata dal succedersi di tre governi nel solo 1999, mentre fallì un referendum che

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ Repubblica.it, 28-02-1994.

¹⁸⁵ International crisis group, *No Quick Fix*, op. cit..

¹⁸⁶ Segretariato Generale dell'OSCE. *Rapporto annuale 1995 sulle attività dell'OSCE*.

¹⁸⁷ In marzo, soldati in assetto di guerra si asserragliarono nel palazzo che ospitava il ministero della Difesa e tagliarono i collegamenti telefonici, in risposta alla notizia dell'arresto del ministro della Difesa, diventato avversario di Snegur. Il pretesto dell'arresto, preceduto dalla sua destituzione dall'incarico, era stato l'appropriazione indebita di beni dello Stato. Il parlamento reagì sottolineando l'incostituzionalità del provvedimento e si mise contro il presidente della Repubblica. Fu nominato ministro della Difesa ad interim il precedente vice ministro dello stesso dicastero. Repubblica.it, 17-03-1996.

¹⁸⁸ La causa della sconfitta di Snegur fu il malcontento popolare dovuto al peggioramento delle condizioni economiche e al ritardo nel pagamento degli stipendi, ma non la sua politica estera. Corriere.it, 03-12-1996.

avrebbe rafforzato i poteri del Capo dello Stato. Le elezioni locali svoltesi nel 2000 hanno evidenziato, secondo la testimonianza degli osservatori OSCE, gravi carenze e violenze¹⁸⁹. Questa situazione incerta portò a nuove elezioni parlamentari il 25 febbraio 2001, e stavolta la vittoria dei comunisti fu netta (con la maggioranza assoluta delle preferenze dei votanti, 50,7% dei voti espressi e 71 seggi su 101), riuscendo a formare una maggioranza stabile (Primo ministro divenne Vasile Tarlev). La vittoria del leader comunista Vladimir Voronin alla presidenziali del 4 aprile successivo normalizzò la situazione politica e portò anche alla ripresa dei negoziati sulla Transnistria. Tuttavia, la presa del potere da parte del Partito Comunista è stata accompagnata da un generale e progressivo decadimento del livello di democraticità e della libertà di espressione nel paese. Le elezioni del 2005 hanno comunque confermato al potere il partito comunista, nonostante un calo nelle preferenze (i comunisti conquistarono solo 55 seggi su 101).

Le elezioni politiche moldove svoltesi nella primavera del 2009 hanno visto nuovamente la vittoria del Partito Comunista (49,48% dei voti), ma la denuncia di brogli compiuti dalle forze governative ha portato a manifestazioni di piazza (nate spontaneamente attraverso l'uso dei *social network* come *Twitter* e *Facebook*)¹⁹⁰ contro il governo che sfociarono in scontri, anche gravi (si è parlato anche di rivoluzione “lillà” sulla falsariga della rivoluzione “arancione” ucraina; si badi però che gli osservatori dell'OSCE non hanno riscontrato particolari violazioni nel processo elettorale). Nonostante le accuse di brogli, il Parlamento moldovo si è comunque riunito due volte per eleggere il presidente; tuttavia, il candidato della maggioranza comunista Zinaida Greceanai non ha ottenuto i voti necessari per essere eletto (il Partito Comunista ha conquistato 60 seggi, ma per poter eleggere il presidente necessitava almeno 61 voti¹⁹¹). Così, come previsto dalla legge moldava, il Parlamento dovette essere sciolto e si è dovuto provvedere nuovamente a delle elezioni¹⁹². Queste ultime, svoltesi il 29 luglio, hanno visto vincere la coalizione dei partiti di opposizione (nominata “Alleanza per l'Integrazione Europea” e comprendente il Partito Liberal-Democratico, il Partito Liberale, il Partito Democratico e l'Alleanza Moldavia Nostra; nell'aprile precedente questi partiti avevano concorso divisi¹⁹³), provocando le dimissioni di Voronin dalla carica di Presidente *ad interim* (il suo mandato era scaduto ad aprile). Il 25 settembre il Parlamento ha proclamato primo ministro il leader del partito liberal-democratico Vladimir Filat, che a sua volta ha creato un Governo composto da 19 ministeri. Tuttavia, la stabilità della nuova maggioranza deve essere verificata, e il primo scoglio

¹⁸⁹ Segretariato Generale dell'OSCE. *Rapporto annuale 2000 sulle attività dell'OSCE*.

¹⁹⁰ LaStampa.it, 09-04-2009.

¹⁹¹ G. Dura e E. Gnedina, *Moldova's “wannabe democracy” is worth rescuing*, CEPS policy brief n° 185, aprile 2009.

¹⁹² I. Lungu, *Moldavia, di nuovo al voto*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

¹⁹³ I. Lungu, *Verso l'Europa* (intervista al premier Filat) <http://www.osservatoriobalcani.org>

da superare è proprio l'elezione del nuovo Presidente (cosa non riuscita ai comunisti; attualmente è presidente *ad interim* il liberale Mihai Ghimpu)¹⁹⁴.

Ovviamente, i momenti elettorali moldovi non hanno interessato la Transnistria, che ne ha organizzato di propri.

Il regime di Tiraspol, guidato da Smirnov, si è caratterizzato per il suo autoritarismo¹⁹⁵. Solo negli ultimi anni si sono avuti segni di un certo revival pluralistico e di una minor compattezza dell'oligarchia al potere, con la formazione di un movimento, denominato "Obnovlenye" ("Rinnovamento", a cui peraltro non si può attribuire il ruolo di vera opposizione, in quanto comunque interno alla cerchia oligarchica) che ha messo più volte in discussione le decisioni di Smirnov¹⁹⁶. Stando alle dichiarazioni dei propri dirigenti, tutti imprenditori con forte influenza sulle decisioni economiche statali, "Obnovlenye" propende per un orientamento maggiormente europeista rispetto alle politiche presidenziali. Questo movimento, guidato da Eugeny Shevchuk, si è costituito in partito politico nel giugno 2006 e ha conquistato la maggioranza dei seggi del Soviet Supremo (23su 43). In conseguenza di questa vittoria, Shevchuk è stato nominato *speaker* del Parlamento della PMR. In ogni caso, Shevchuk ha mantenuto un atteggiamento ambiguo sul tema dell'indipendenza, anche perché, parole sue, "qualunque politico transnistriano si pronunciasse in favore di una Moldova unita, automaticamente diventerebbe un cadavere"¹⁹⁷.

Il 17 settembre 2006 il governo di Tiraspol, seguendo l'esempio del Montenegro, ha organizzato un referendum, a cui ha partecipato il 78,6% degli aventi diritto, in cui il 97,1% dei votanti si è espresso a favore dell'indipendenza. Nessuno, eccetto Mosca, ha riconosciuto la legalità del referendum¹⁹⁸.

3.4 – La situazione economica.

L'economia della Repubblica Moldova, paese più povero d'Europa, si trova tuttora in una fase di transizione dall'economia collettivistica eredità dell'Unione Sovietica verso una economia capitalista e di mercato. Dal 1990 al 1999 la Moldova ha vissuto un periodo di grave crisi, dovuta alle difficoltà legate alla transizione e al conflitto in Transnistria, regione in cui erano ubicati i maggiori complessi industriali all'epoca dell'URSS, con il prodotto interno lordo che è diminuito di tre volte, ma nel quinquennio 2000-2005 il PIL in termini reali è cresciuto del 43% con una riduzione stimata della povertà di circa il 41,3%. Progressi anche nella lotta all'inflazione: nel

¹⁹⁴ I. Lungu, *Cambio della Guardia*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

¹⁹⁵ Le elezioni per il Soviet Supremo del dicembre 2000, monitorate dall'OSCE, sono state contraddistinte da "gravi carenze". Segretariato Generale dell'OSCE. *Rapporto annuale 2001 sulle attività dell'OSCE*.

¹⁹⁶ Queste forze, se non di opposizione, possono essere classificate come riformiste: infatti, già a partire dal 2005, hanno avanzato la proposta di slegare la funzione di Primo Ministro da quella di Presidente della Repubblica (attualmente entrambe ricoperte da Smirnov), accrescere l'indipendenza del sistema giudiziario, creare un servizio di televisione pubblica indipendente dalle autorità statali, eleggere attraverso un voto segreto i consigli locali. Fabbro, *La politica dell'Unione Europea in Moldavia*, op. cit..

¹⁹⁷ International crisis group, *Moldova 'uncertain future*, Europe Report N°175 – 17 agosto 2006.

¹⁹⁸ M. Iordache, *La Transnistria vota l'indipendenza*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

1999 si attestava intorno al 44% (ma durante gli anni novanta si sono raggiunti picchi del 150%, fatto che ha alimentato un florido mercato nero), mentre nel 2005 si è registrato solo un 10%. A causa delle restrizioni poste dalla Russia su alcune esportazioni moldove, il tasso di crescita del PIL è diminuito nel 2006 (5% contro il 7,1% dell'anno precedente)¹⁹⁹.

Nel 2005 il prodotto interno lordo ammontava a 2.917 milioni di dollari USA, pari a un PIL pro capite di 693,60 dollari; negli ultimi anni prima della crisi economica, il PIL è andato costantemente aumentando²⁰⁰. Il tasso di disoccupazione è pari al 7,9% (dati del 2003). L'agricoltura e l'industria di trasformazione alimentare ricoprono un ruolo fondamentale nell'economia moldava, mentre le risorse energetiche sono scarse e devono essere quasi completamente importate (in particolare, petrolio e gas naturale sono importati dalla Russia, dalle cui forniture il paese è totalmente dipendente). Tra le risorse del sottosuolo troviamo solo lignite, fosfati, gesso. Sul Dnestr è situato un impianto per la produzione di energia idroelettrica, ma il fabbisogno energetico è soddisfatto in larghissima parte da centrali alimentate da combustibile importato.

Il settore primario occupa il 41% della popolazione attiva e contribuisce per il 17% alla formazione del PIL (dati del 2005). Le principali produzioni moldove sono: uva, tabacco, frumento, mais, orzo, segale, avena, girasole, patate, soia, barbabietole da zucchero, pomodori e mele. L'allevamento del bestiame (bovino, suino, ovino) alimenta una florida industria lattiero-casearia e della lavorazione delle carni. Discreti anche l'allevamento dei bachi da seta e la produzione di olio di rosa per la profumeria. Altre risorse del settore primario sono date dal legname e dalla pesca nelle acque dolci. Tuttavia queste sono dedicate solo all'uso interno e spesso non soddisfano il fabbisogno nazionale. Il settore secondario fornisce il 24,5% del PIL e assorbe circa il 16% della forza lavoro. Di rilievo le industrie manifatturiere e vinicole, nonché gli zuccherifici e i birrifici. Sono presenti impianti tessili, chimici, siderurgici, meccanici (trattori), cementifici e tabacchifici.

Il settore terziario occupa invece il 43% della forza lavoro e contribuisce alla formazione del PIL per il 58,5% (sempre dati del 2005)²⁰¹.

¹⁹⁹ Dati tratti dal sito ufficiale della Repubblica di Moldova <http://www.moldova.md>

²⁰⁰ Il Dipartimento di Stato statunitense stimava un PIL di 4,4 miliardi di dollari e un PIL pro capite di 1298 dollari nel 2007. Vedi il sito del Dipartimento di Stato all'indirizzo <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5327.htm>

²⁰¹ I dati riferiti ai settori economici appena illustrati sono tratti da "Moldavia." Microsoft® Encarta® 2008 [DVD]. Microsoft Corporation, 2007. Si noti che le percentuali di formazione del PIL sopra elencate sono state evidentemente elaborate senza tener conto dell'incidenza delle rimesse degli emigrati, che ancora oggi sembrano il principale motore dell'economia moldova. Infatti, i cittadini moldovi che lavorano all'estero, stimati intorno al milione, solo nel gennaio del 2009 hanno inviato in patria circa 65 milioni di dollari statunitensi utilizzando i canali finanziari ufficiali; si noti che il calo rispetto allo stesso mese del 2008 è evidente (24 milioni in meno; in tutto il 2008 sono stati rimessi un miliardo e 660 milioni di dollari) ed è dovuto alla crisi economica globale. Sartori, *Moldova e Transnistria*, op. cit..

Si noti che il bilancio commerciale della Moldova (rapporto esportazioni/importazioni) è fortemente negativo. Dal novembre 1993 il *leu* moldovo è diventato la valuta ufficiale, in sostituzione del rublo russo fino ad allora utilizzato.

Secondo dati dell'Ambasciata di Moldova in Italia, il settore privato fornisce oggi circa il 70% del PIL²⁰². Le riforme attuate finora hanno portato alla liberalizzazione dei prezzi e creato strutture come le “zone economiche libere” (che sono riuscite ad attrarre investimenti per 76 milioni di dollari), la borsa valori, banche commerciali. In seguito all'indipendenza conseguita nel 1992, la Moldova ha aderito a varie organizzazioni economiche internazionali, quali il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, da cui ha tratto numerosi finanziamenti. Fra i principali paesi investitori in Moldova troviamo la Romania, la Russia, l'Ucraina, gli USA, la Germania, il Giappone. A partire dal giugno 2001, con la firma del Patto di Stabilità e l'ingresso nella WTO, la Moldova possiede una maggiore attrazione nei confronti dei possibili investitori.

Tuttavia, il quadro economico moldovo è oggi colpito dalla crisi economica globale: oltre alla riduzione delle rimesse, si è registrato un calo del 60% nei profitti derivanti dal settore dei trasporti, e la Banca nazionale moldova ha dovuto intaccare le proprie riserve per mantenere una certa stabilità monetaria ed economica²⁰³.

Le difficili condizioni economiche della Moldova riguardano anche la striscia di terra oltre il fiume Dnestr. Il regime di Tiraspol, nonostante la miseria imperante fra la massa della popolazione, ha dato vita a un sistema statale piuttosto solido basato su una élite dirigenziale statica e ben definita, dedita a pratiche clientelari, con una economia basata ufficialmente sull'industria pesante²⁰⁴. Smirnov è riuscito a introdurre anche una moneta propria, peraltro non riconosciuta al di fuori dei confini transnistriani. Il regime di Tiraspol intrattiene rapporti economici anche con paesi occidentali (Italia, Grecia e Germania), ma il vero fulcro dell'economia transnistriana, oltre agli aiuti provenienti da Mosca²⁰⁵, è il contrabbando d'armi e di ogni altro tipo di bene, nonché il traffico di

²⁰² Poco meno del 93,3% degli agenti economici sono classificati come privati. Le aziende a partecipazione pubblica sono il 3,6%, mentre gli investitori stranieri contribuiscono alla totalità degli agenti economici moldavi per quasi il 2,7%. Vedi il sito www.ambmoldova.it

²⁰³ Si è passati da un miliardo e 700 milioni di dollari a un miliardo e 250 milioni. Sartori, *Moldova e Transnistria*, op. cit..

²⁰⁴ Vi è una fabbrica di munizioni a Tighina (nome romeno della martoriata Bender) mentre altre fabbriche di acciaio sono a Ribnita. Le fabbriche di Ribnita contribuiscono al 50% circa del reddito della Repubblica (circa il 60% delle esportazioni) e costituiscono la principale fonte di lavoro legale in quella città. Un'altra importante fabbrica è la distilleria “Kvint”, a Tiraspol, esistente dal 1897. La più importante azienda del Paese è però la “Sheriff”, il cui proprietario è il figlio maggiore del presidente Smirnov, Vladimir. La “Sheriff” ha il controllo virtuale dell'economia dell'intera regione, è proprietaria della squadra di calcio della capitale (il FC Sheriff Tiraspol) e del relativo stadio recentemente costruito, detiene il controllo di una catena di supermercati e di distributori di carburante, una casa editrice, una distilleria, un casinò, un canale televisivo, una agenzia pubblicitaria. Valsecchi, *Transnistria a orologeria*, op. cit..

²⁰⁵ In particolare, la Russia fornisce a Tiraspol ingenti quantità di gas. Secondo dati del 2004, e quindi non aggiornati, la Transnistria aveva maturato un debito di 960 milioni di dollari verso Gazprom. Il principale investitore è la compagnia energetica russa ITERA. Non sempre gli aiuti provenienti da Mosca hanno

droga e di esseri umani (in particolare ragazze destinate a prostituirsi nell'Europa occidentale)²⁰⁶. La Transnistria è notevolmente indebitata con la Russia, e in particolare con Gazprom, che annualmente rinnova le linee di credito (la filiale locale della Gazprombank è detenuta da un figlio di Smirnov)²⁰⁷. Peraltro, come per la Moldova, la crisi economica globale ha colpito anche la poverissima Transnistria, con una riduzione del 50% delle esportazioni e una loro ridefinizione maggiormente orientata verso l'Europa²⁰⁸ (in apparente contraddizione con la retorica nazionalista del regime, che prende continuamente di mira gli Stati Uniti e l'Unione Europea²⁰⁹). Inoltre è in aumento la disoccupazione, che a sua volta funge da propulsore per la crescita dell'emigrazione.

3.5 – Contrabbando, corruzione e traffici illeciti in Transnistria.

La Transnistria è stata denominata il “buco nero” dell'Europa, in quanto fonte e crocevia di ogni sorta di contrabbando e traffico illecito. La sua economia è fondata sulla criminalità e sull'illegalità, a vantaggio di una ristretta oligarchia al potere che ha solidi legami con la mafia russa²¹⁰. Gran parte dei traffici illeciti, agevolati da frontiere porose e funzionari doganali compiacenti (sia in Moldova che in Ucraina)²¹¹, hanno come destinazione finale l'Europa occidentale. In particolare, le autorità moldave non effettuano alcun tipo di controllo sistematico e formale sulla linea di demarcazione con la Transnistria, in quanto, dal punto di vista politico, porre postazioni doganali e di frontiera su quel confine sarebbe come riconoscere ufficialmente l'esistenza e, di conseguenza, legittimarne l'indipendenza. Questa situazione, però, consente di fatto al regime di Tiraspol di continuare indisturbato i propri traffici. Con alcuni taciti accordi, Chisinau aveva concesso alle milizie transnistriane i propri timbri doganali, in maniera tale che anche le merci in uscita dal confine orientale (verso l'Ucraina) fossero riconosciute internazionalmente come merci della Repubblica Moldova; nel settembre del 2001, però, a seguito degli abusi commessi dalla cricca di Smirnov, il governo moldovo ha deciso di sostituire tutti i sigilli doganali mettendo fuori corso quelli

veste ufficiale: spesso si ricorre all'opera di organizzazioni non governative. International crisis group, *Moldova: regional tensions*, op. cit.

²⁰⁶ Repubblica.it, 04-10-2005.

²⁰⁷ Il regime compra il gas a 317 dollari al metro cubo, mentre la popolazione lo usa a 67 dollari. La differenza è a carico dello Stato e si configura come debito verso Gazprom. Sartori, *Moldova e Transnistria*, op. cit..

²⁰⁸ Da una percentuale del 56% delle esportazioni verso i paesi ex sovietici e un 44% verso altre destinazioni, si è passati a un 65% dell'export verso la UE e un 25% verso il mercato ex sovietico. Sartori, *Moldova e Transnistria*, op. cit..

²⁰⁹ R. Bzonkova, *Chinks in the fortress*, 8 aprile 2009, <http://www.tol.cz>

²¹⁰ A dimostrazione delle personalità non proprio cristalline che guidano il regime di Tiraspol, il ministro per la Sicurezza nazionale, Georgevic Antufeev (che a Tiraspol si fa chiamare Sevtov), è stato condannato dai giudici lettoni per omicidio plurimo e insurrezione armata contro i poteri dello Stato, per fatti avvenuti quando egli era generale delle truppe speciali sovietiche a Riga. Sartori, *Moldova e Transnistria*, op. cit..

²¹¹ Dal 2006 l'Ucraina ha deciso di condizionare l'entrata di merci della Transnistria alla presentazione di documenti doganali emessi da Chisinau. M. Iordache, *Transnistria sotto embargo*, <http://www.osservatoribalciani.org>

consegnati ai transnistriani, e rendendo in tal modo assai difficoltosa l'esportazione dei prodotti di Tiraspol²¹².

La fonte principale di introiti dell'economia "alternativa" di Tiraspol è il contrabbando di armi. Nel territorio, infatti, vi erano e vi sono tuttora immensi arsenali di armi dell'esercito sovietico, oggi russo. Questi arsenali, oltre che per armare le milizie di Smirnov e la 14esima Armata, sono stati utilizzati per alimentare il florido mercato nero delle armi. Inoltre, svariate fabbriche, mascherate da unità produttive normali, in realtà producono armi. Anche la più grande azienda transnistriana, la Sheriff, pare coinvolta in queste attività illegali.

La preoccupazione più grande riguarda però la possibile presenza in Transnistria di armi chimiche, batteriologiche e nucleari, alla portata di qualunque gruppo terroristico (è dimostrato come nella regione siano presenti soggetti legati a varie organizzazioni quali Hamas, il PKK curdo, Hezbollah, i Lupi Grigi e svariate altre) le richieda. Circa sette dispositivi di missili "Grad" con isotopo radioattivo sono stati venduti alla repubbliche islamiche dell'ex Urss²¹³. Alcune operazioni di polizia congiunte (a cui hanno partecipato le forze di sicurezza di Moldova, Ucraina e Romania) hanno portato all'arresto di alcuni individui impegnati nel traffico di elementi di plutonio, Cobalto e Cesio²¹⁴.

Per quanto riguarda le droghe, la Transnistria è una tappa intermedia nel traffico di eroina, che dall'Afghanistan arriva a Tiraspol passando per le repubbliche centro asiatiche ex sovietiche e procede poi verso l'Europa occidentale, passando attraverso i Balcani (in particolare il Kosovo).

Florido è il mercato e il traffico della prostituzione, con ragazze provenienti da tutta l'Europa orientale indirizzate verso quella occidentale, ma altrettanto importante è anche il lavaggio di denaro sporco e il contrabbando di alcool, sigarette, prodotti petroliferi (circa il 60% di gasolio e benzina e l'80% dei tabacchi che giungono in Moldova sono contrabbandati in Transnistria)²¹⁵ e di vari altri tipi di merci²¹⁶. Il

²¹² P. Sartori, *Transnistria, un crocevia di traffici illeciti alle porte dell'Europa*, in ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

²¹³ Repubblica.it, 06-05-2002.

²¹⁴ Sartori, *Transnistria, un crocevia di traffici illeciti*, op. cit..

²¹⁵ A. Gudym, *Transnistria: rischi economici per la Repubblica di Moldova*, in ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

²¹⁶ Fra queste, curiosamente, si trovano (secondo fonti EUBAM) anche le calzature extraquota provenienti dalla Cina, ovvero quelle che non possono essere legalmente importate perché eccedono le quote imposte dall'Ue. Questo traffico illegale, diretto ai paesi europei, tra cui l'Italia, si serve di calzaturifici fittizi creati in Transnistria. Il trucco consiste nel ritimbrare le confezioni con la dicitura "made in Moldova". Questo stratagemma costituisce un effetto imprevisto e indesiderato del nuovo regime doganale introdotto congiuntamente da Ucraina e Moldova nel marzo 2006, dietro impulso dell'UE. Potendo (e dovendo) ottenere il certificato di "made in Moldova" per le loro esportazioni, i presunti calzaturifici riescono infatti ad aggirare le quote all'importazione indicando falsamente nell'etichetta che le calzature che comprano in Cina e rivendono in Europa sono prodotte direttamente sul territorio moldovo. Secondo i dati forniti dall'Istituto del Commercio Estero, dal maggio 2006 al maggio 2007 le importazioni di calzature dalla Moldova all'Italia è aumentato del 50%: da 7.129.000 a 10.755.000 di euro. Visto che i principali calzaturifici moldovi si trovano in Transnistria, larga parte dell'incremento

meccanismo del contrabbando è semplice: prodotti illegali vengono importati, forniti di un sigillo di legittimità e poi riesportati²¹⁷. Il principale sbocco per questi traffici illeciti è il porto ucraino di Odessa, le cui autorità sono spesso in combutta con il leader di Tiraspol²¹⁸.

I traffici illeciti e le attività illegali in Transnistria sono controllati da organizzazioni criminali esterne, ovviamente in combutta con le autorità locali, compreso Smirnov e i suoi figli. Fra queste organizzazioni troviamo la russa “Brigata *Solncevo*” (che prende il nome dal quartiere moscovita *Solncevskaja*), la quale intrattiene commerci criminali verso il Medio Oriente, il Caucaso, l'Afghanistan, i Balcani. E proprio nei Balcani trova un partner come il Clan di Zemun (una città nei pressi di Belgrado) il cui boss è Milorad Lukovic ex milite delle famigerate “Tigri” di Arkan e poi dei “Berretti Rossi”. Questo clan ha molti contatti in Transnistria, è controllato dagli uomini dell'ex presidente del Partito Radicale Serbo, Seselj, (fra l'altro fondatore delle “Aquilaie bianche”, corpo paramilitare che, al pari delle “Tigri” ha seminato terrore e sangue durante le guerre jugoslave) ed è coinvolto nell'assassinio del premier Zoran Dindic. Tuttavia i transnistriani dimostrano di non avere pregiudizi né preferenze, e infatti intrattengono rapporti anche con alcuni estremisti kosovari dell'UCK che hanno intrapreso la carriera criminale²¹⁹.

3.6 – La missione OSCE, il ruolo della Romania e il Memorandum di Mosca.

La principale organizzazione internazionale coinvolta nei tentativi di risoluzione del conflitto congelato in Transnistria è stata senza ombra di dubbio la CSCE (e poi OSCE). Tuttavia si deve riscontrare che gli sforzi profusi dall'organizzazione non hanno avuto successo, per via della sua stessa composizione e strutturazione (si ricordi che le decisioni vengono prese tramite *consensus*) e della conseguente scarsa capacità coercitiva di cui essa dispone. Il processo negoziale avviato dall'OSCE ha sempre inequivocabilmente escluso l'opzione di riconoscere l'indipendenza della PMR, provocando il risentimento dell'oligarchia dirigente di Tiraspol.

Già un anno dopo il cessate il fuoco la CSCE inviò, a partire dal 25 aprile 1993, una missione avente l'obiettivo di facilitare il raggiungimento di una soluzione politica completa e durevole del conflitto. In base al rapporto annuale del 1993 della CSCE, il mandato della missione prevedeva di facilitare l'instaurazione di clima politico favorevole al dialogo e ai negoziati, raccogliere e fornire informazioni sulla situazione politica e militare, indagare su specifici incidenti, incoraggiare negoziazioni sullo status e sul ritiro delle truppe russe (significativamente, il rapporto le definisce in maniera

nominale dell'esportazioni è facilmente imputabile al fatto che dalla primavera 2006 le calzature della Transnistria arrivano in Italia col marchio moldovo. Quanto sia grande la percentuale dell'aumento complessivo che dipende dal riciclo dell'extraquota “made in China” in merce “made in Moldova” è però difficile da dire. Repubblica.it, 17-09-07.

²¹⁷ LaStampa.it, 15-07-2002.

²¹⁸ International crisis group, *Moldova: regional tensions*, op. cit..

²¹⁹ M. Nardelli, *Uno stato fantasma nel cuore dell'Europa*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

generica e ambigua come “straniera”), fornire consulenze e pareri giuridici, instaurare una visibile presenza CSCE nella regione (cosa piuttosto difficile con una missione composta da soli otto membri...). Inizialmente la missione avrebbe dovuto avere una durata di sei mesi, ma il termine è stato successivamente prorogato più volte²²⁰. Inizialmente la missione CSCE ebbe alcuni problemi di coordinamento con la JCC. Solo il 20 luglio 1994 si raggiunse un accordo che consentiva agli inviati della CSCE di spostarsi liberamente nella zona di sicurezza, indagare in merito a specifici incidenti e presenziare alle riunioni della JCC. Tuttavia, il rapporto annuale CSCE del 1994 rilevava come, essendo frutto di compromessi fra le parti della JCC, l'accordo fosse piuttosto restrittivo sotto alcuni aspetti (peraltro non meglio specificati dal rapporto)²²¹. Inizialmente il quartier generale della missione era sito in Chisinau, lontano dunque dall'area dove avrebbe dovuto operare. Solo nella primavera del 1995 fu aperto un ufficio permanente a Tiraspol²²².

Dal canto suo, l'ingombrante vicino della Moldova, la Romania, non abbandonava del tutto l'idea di una unione, nonostante la sconfitta patita nelle elezioni politiche moldove del 1994 dalla fazione filo-romena: in visita al Consiglio d'Europa a Strasburgo, il presidente romeno Iliescu pronunciava un discorso dai toni fortemente nazionalistici. Secondo Iliescu, la Moldova era di fatto una “seconda Romania”, uno stato artificioso creato dai sovietici e dai nazisti rubando territori a Bucarest. In virtù di ciò, sebbene la Romania ne riconoscesse l'indipendenza, non sarebbe stata da escludere la possibilità di un ricongiungimento (paragonò poi la situazione moldova con il ricongiungimento delle due Germanie); il presidente romeno indicò inoltre nella Russia la principale responsabile delle tensioni nell'area, chiedendo a Eltsin il ritiro delle truppe dalla Transnistria²²³. Ma i pensieri di Iliescu erano poco più che vaneggiamenti. In realtà ormai l'opzione del ricongiungimento, se mai fosse stata reale, era del tutto priva di significato e irrealizzabile. Nei primi anni novanta, la Romania, alle prese con gravi problemi politici, economici e ambientali interni, non era assolutamente più in grado di svolgere un ruolo di primo piano nel conflitto²²⁴. Inoltre, con le elezioni di Lucinski prima e di Voronin poi, i rapporti diplomatici bilaterali Moldova-Romania si sarebbero notevolmente raffreddati.

L'accordo raggiunto il 20 luglio del 1994 fra le parti e la missione CSCE prevedeva anche il ritiro delle forze armate russe entro tre anni. Ciò fu fonte di un

²²⁰ Il rapporto sottolinea anche come non fossero stati rilevati progressi tangibili per la risoluzione del conflitto. Segretariato Generale della CSCE. *Rapporto annuale 1993 sulle attività della CSCE*.

²²¹ Segretariato Generale della CSCE. *Rapporto annuale 1994 sulle attività della CSCE*.

²²² Segretariato Generale dell'OSCE. *Rapporto annuale 1995 sulle attività dell'OSCE*.

²²³ Corriere.it, 05-10-1994.

²²⁴ Ciò nonostante, alcuni politici romeni sono successivamente tornati sulla questione, spesso in prossimità di tornate elettorali. Per esempio, l'allora Presidente del Parlamento romeno, Ionescu, il 24 ottobre del 2000 dichiarò che l'Unione Europea avrebbe dovuto stabilire i propri confini sul Dnestr e non sul Prut (fiume che segna l'attuale confine fra Romania e Moldova). O. Galushchenko, *La politica dell'integrazione europea ed il secondo stadio della sistemazione pacifica del conflitto in Transnistria*, in ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

ampio dibattito interno a Mosca, che sfociò addirittura in crisi politica. Il generale Lebed, comandante della 14esima Armata si opponeva a questo ritiro, arrivando, durante un discorso alla Duma, a minacciare di “torcere il collo a qualcuno” se necessario²²⁵. In realtà l’opposizione al ritiro delle truppe dalla Moldavia era solo un pretesto per favorire la propria ascesa politica, la cui base era un forte nazionalismo. Una volta che la lotta politica in funzione delle elezioni presidenziali del 1996 terminava, con Eltsin riconfermato presidente (con l’appoggio, almeno temporaneo, di Lebed), la questione del ritiro delle truppe scemò di importanza. In ogni caso, l’accordo del 1994 non fu rispettato e, alla scadenza dei tre anni previsti per il ritiro, le truppe russe rimasero nei propri alloggi in Transnistria, anche se a ranghi ridotti (il rapporto annuale OSCE del 1997 evidenzia una diminuzione di circa il 40% dei militari russi nella regione)²²⁶.

Nel 1996, però, come sottolineato dal rapporto annuale dell’OSCE, si registravano alcuni progressi (anche grazie all’impegno profuso dal nuovo ministro degli esteri russo Primakov) il più significativo dei quali era l’elaborazione di un “Memorandum sui Principi per la Soluzione delle Relazioni fra la Moldavia e la regione della Moldavia al di là del Dniestr”, che stabiliva gli aspetti fondamentali di uno status speciale per la parte orientale della Moldavia e prevedeva alcune possibili garanzie per l’applicazione degli accordi relativi ad una soluzione definitiva. Inoltre, vennero firmati nuovi “Principi di Cooperazione con la Commissione Congiunta di Controllo” attraverso cui la missione OSCE avrebbe dovuto avere un coinvolgimento più attivo nelle attività della JCC²²⁷.

L’8 maggio 1997 fu firmato dalle parti il memorandum elaborato l’anno prima, meglio noto come Memorandum di Mosca; esse si impegnavano a rinunciare all’uso della forza per far valere le proprie ragioni (articolo 1), a continuare gli sforzi per intensificare relazioni durature e a procedere immediatamente alla definizione di tali relazioni e dello status della Transnistria, comprese la ripartizione e la delega delle competenze (articoli dal 2 al 5)²²⁸. Inoltre, Russia e Ucraina, facendosi garanti di una soluzione definitiva (articolo 6), siglavano una Dichiarazione Congiunta che escludeva la possibilità di interpretare il Memorandum in modo contrario ai principi OSCE o tale da mettere in dubbio la sovranità e l’integrità territoriale della Moldavia (articolo 11)²²⁹.

²²⁵ Corriere.it, 25-05-1995.

²²⁶ Segretariato Generale dell’OSCE, *Rapporto annuale 1997 sulle attività dell’OSCE*.

²²⁷ Segretariato Generale dell’OSCE, *Rapporto annuale 1996 sulle attività dell’OSCE*.

²²⁸ In particolare, l’articolo 3 specificava che la Transnistria avrebbe partecipato all’elaborazione della politica estera moldava se questa riguardasse settori di proprio interesse, e conferiva a Tiraspol la possibilità di intrattenere unilateralmente rapporti internazionali nei settori culturale, scientifico, tecnologico ed economico.

²²⁹ Memorandum di Mosca, disponibile su: ISIG, *Trimestrale di sociologia internazionale*, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

Il Memorandum prevedeva sostanzialmente l'apertura delle frontiere, l'adozione di una moneta comune, l'armonizzazione delle legislazioni e il ritiro delle truppe russe²³⁰.

Le buone intenzioni sottoscritte a Mosca rimasero però lettera morta; Chisinau registrò comunque una vittoria politica con l'attuazione di una riforma politico-amministrativa che concedette uno statuto speciale alla minoranza turcofona della Gaugazia²³¹.

Il 20 marzo 1998 veniva firmato dalle due parti e dai cosiddetti "Garanti" l'Accordo di Odessa, un documento in dieci punti che sostanzialmente riconfermava i principi e gli impegni presi con il Memorandum di Mosca²³². La scia di riunioni, accordi e memorandum vari, iniziata sotto l'egida dell'OSCE, continuava con il Meeting di Kiev del 16 luglio 1999²³³. Anche qui vennero enunciati buoni propositi di risoluzione del conflitto. Ma le realtà era diversa e parlava di un conflitto oramai definibile come "congelato": una vera e propria guerra fredda in miniatura fra Chisinau e Tiraspol, con poche prospettive di soluzione a breve, dato il mancato ritiro definitivo delle truppe russe e l'incerta e altalenante politica moldova nei confronti del conflitto.

3.7 – Il Memorandum di Kozak²³⁴.

Gli anni novanta hanno dunque visto il conflitto scoppiare, crescere e stabilizzarsi, con proposte di disarmo e di risoluzione del conflitto attraverso una formula federativa che non hanno avuto successo e i cui fallimenti hanno portato al fossilizzarsi della situazione. Gli anni duemila avrebbero visto decrescere il ruolo dell'OSCE, sempre più marginalizzato nelle trattative a causa del mutamento della scena politica moldova e russa, entrambe caratterizzate da un indirizzo accentratore nella conduzione dei negoziati.

Nei primi anni duemila, infatti, l'ascesa al potere a Chisinau del leader del partito comunista e filo-russo Voronin, portava una ventata di novità, stabilizzando la situazione politica moldova attraverso l'avvento di un governo forte; inoltre, sconfitte alle elezioni le forze nazionaliste, si raffreddavano i rapporti con la Romania. Ciò faceva sicuramente piacere a Mosca²³⁵, che ora poteva mirare a portare sotto la propria

²³⁰ International crisis group, *Moldova's uncertain future*, op. cit..

²³¹ "Moldavia." Microsoft® Encarta® 2008 [DVD]. Microsoft Corporation, 2007.

²³² L'Accordo poneva però l'attenzione in misura maggiore sull'aspetto della sicurezza. L'articolo 1 specificava il dovere delle due parti in conflitto di diminuire le proprie truppe nella zona di sicurezza entro un limite di 500 soldati ciascuna. Accordo di Odessa, disponibile su: ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

²³³ "Dichiarazione congiunta dei partecipanti al meeting di KIEV sulla normalizzazione delle relazioni tra Repubblica di Moldavia e Transnistria", disponibile su: ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

²³⁴ Il Memorandum di Kozak è disponibile (in inglese) all'indirizzo http://pridnestrovie.net/kozak_memorandum.html

²³⁵ Putin nel 2000 istituiva una commissione per le negoziazioni in Moldova, affidata a Primakov, che elaborò una soluzione basata su una federazione e su una forza di pace composta da truppe CSI. La proposta fu però rifiutata sia da Chisinau che da Tiraspol. International crisis group, *Moldova: regional tensions*, op. cit..

influenza non solo una sottile striscia di terra, quale era la Transnistria, ma l'intera Moldova. Il governo presieduto da Voronin fece passare alcune leggi che tutelavano la lingua russa, in maniera addirittura superiore rispetto alla legislazione dei tempi sovietici. Nel novembre del 2001, Russia e Moldova firmarono un trattato di cooperazione e amicizia, che riconosceva il ruolo di Mosca come mediatrice e garante in ogni questione politica; veniva inoltre avviato un dialogo con la CSI sul piano economico e finanziario per ottenere una migliore cooperazione e un ottimale coordinamento in questi campi. Ancora, il presidente moldovo aumentava la propria retorica populista contro le istituzioni occidentali e nell'ottobre del 2002 veniva firmato un accordo di cooperazione militare fra Mosca e Chisinau²³⁶. I dirigenti di Tiraspol cominciarono a temere che la Russia, principale protettore e partner economico, li abbandonasse al proprio destino. Di conseguenza, rivendicarono la propria sovranità sui depositi di armamenti eredità della 14esima Armata, ma allo stesso tempo presentarono alcune bozze di confederazione con la Moldova, basate sul modello dell'associazione fra Montenegro e Serbia²³⁷. Il clima sembrava dunque favorevole a una decisa ripresa dei negoziati.

Nel 2003 la soluzione della controversia sembrò avvicinarsi, per opera della Russia, che propose il cosiddetto Memorandum Kozak²³⁸, con la quale Mosca (riprendendo un progetto presentato dall'OSCE l'anno prima con il patrocinio degli USA, noto come "Documento di Kiev", dal nome della capitale ucraina dove si svolse il meeting fra il 1° e il 3 luglio 2002²³⁹) proponeva la trasformazione della Moldova in una federazione demilitarizzata e neutrale, composta da tre entità (Moldova, Transnistria e Gaugazia). Il Memorandum specificava inoltre le funzioni del governo federale, delle singole entità e comuni. Il Governo federale avrebbe avuto competenza in materia doganale, finanziaria, monetaria, valutaria e di difesa; il Presidente della Repubblica sarebbe stato eletto direttamente dal popolo. Il Parlamento sarebbe dovuto essere bicamerale, con un Senato di 26 membri eletti su base regionale (13 alla Moldova, 9 alla Transnistria e 4 alla Gaugazia) e una Camera dei Rappresentanti di 71 membri²⁴⁰. Sugli

²³⁶ *Ibidem.*

²³⁷ La proposta di una federazione sul modello jugoslavo era sostenuta dal leader del Parlamento transnistriano G. Marakutsa. I dirigenti di Tiraspol, di fronte all'atteggiamento restio di Voronin, proposero di firmare un accordo quadro sulla federazione, da attuarsi fattivamente dopo qualche anno. D. Soin, *La Transnistria nella nuova Europa*, in ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

²³⁸ Dal nome dell'allora rappresentante plenipotenziario del presidente russo nel Distretto federale meridionale, Dmitrij Kozak. Sartori, *Moldova e Transnistria*, op. cit..

²³⁹ Il meeting di Kiev è stato preceduto da un round negoziale fra i tre mediatori (Ucraina, Russia e OSC) tenutosi a Praga (21-22 novembre 2001), Bratislava (19-20 febbraio 2002), Varsavia (20-21 maggio). Il documento finale prendeva spunto per larga parte dalla carta costituzionale russa. International crisis group, *No Quick Fix*, op. cit..

²⁴⁰ Sartori, *Moldova e Transnistria*, op. cit..

aspetti linguistici, il moldovo sarebbe stato dichiarato lingua nazionale, mentre il russo sarebbe divenuto lingua ufficiale per tutta la federazione²⁴¹.

Tuttavia, nonostante le iniziali dichiarazioni favorevoli, e adducendo come motivazione alcuni elementi qualificati come irricevibili (tra cui la possibilità per le truppe russe di rimanere in Moldova fino al 2020 e il fatto che la Transnistria, con solo il 16% della popolazione della federazione, sarebbe stata sovra-rappresentata nel Senato), in novembre Voronin rifiutò di firmare il Memorandum. Ma perché un governo comunista dichiaratamente filo-russo e anti-romeno avrebbe dovuto rifiutare il piano di pace russo? I motivi sembrano sostanzialmente due: in primis la pressione esercitata dalle lobby economiche di Chisinau, largamente coinvolte nei traffici illegali con Tiraspol e desiderose di mantenere lo status quo a loro particolarmente vantaggioso; ma ebbe sicuramente un suo peso anche il maggior coinvolgimento occidentale nella questione transnistriana. L'Unione Europea in particolare scorgeva il rischio, non accettabile, di transnistriizzazione e russificazione della Moldova attraverso una proposta federativa che pareva concedere eccessivi poteri alla dirigenza di Tiraspol, e, indirettamente, a Mosca²⁴².

3.8 – Il coinvolgimento degli Stati Uniti e dell'Unione Europea. La missione EUBAM.

Per tutti gli anni novanta, e nonostante l'adesione, avvenuta nel 1994, della Moldova al programma Partnership for Peace della NATO e la sigla di un accordo di cooperazione economica con la UE, l'Occidente ha praticamente "snobbato" il caso della Transnistria. I paesi europei, così come pure gli USA, riscontravano una certa assenza di interessi diretti nella regione e focalizzavano la propria attenzione sui conflitti nella ex Jugoslavia. Come dimostrazione del disinteresse per il conflitto in Transnistria da parte della politica estera degli Stati Uniti durante gli anni novanta, di ritorno da una serie di visite in Moldova, Georgia, Armenia e Azerbaijan, l'allora ambasciatrice americana all'ONU Albright enunciava un vero e proprio principio di non ingerenza, dichiarando che la Russia aveva le risorse, gli interessi e la leadership necessarie per risolvere i propri problemi e la gente di quelle regioni era contenta che Mosca fosse coinvolta²⁴³.

Ma la volontà di allargamento a est delle principali organizzazioni sovranazionali presenti in Europa, ovvero la NATO e la UE, doveva portare a far sì che

²⁴¹ Effettivamente, ad oggi la questione linguistica sembra aver perso importanza rispetto alle origini del conflitto. Il russo è correntemente parlato in tutta la Moldova; anzi, attualmente, in percentuale vi sono più russofoni nella capitale moldova Chisinau che in tutta la Transnistria. Bzonkova, *Chinks in the fortress*, op. cit..

²⁴² Voronin telefonò a Putin per informarlo della sua intenzione di non firmare il memorandum (firma che sarebbe dovuta avvenire il 25 novembre 2003) dopo dieci giorni di conversazioni con il personale OSCE presente in Moldova, con diplomatici statunitensi e l'ufficio di Javier Solana in rappresentanza dell'UE. Solana sottolineò che la firma del Memorandum non avrebbe aiutato la Moldova nel suo percorso di integrazione europea. International crisis group, *Moldova: regional tensions*, op. cit..

²⁴³ Corriere.it, 28-09-1994.

anche i paesi occidentali si inserissero nel processo di mediazione e negoziazione al fine di risolvere la diatriba fra Chisinau e Tiraspol.

Con il Regolamento n° 99/2000 del Consiglio, datato 29 dicembre 1999, l'Unione Europea dava inizio al programma TACIS, volto a favorire la transizione verso un'economia di mercato e a consolidare la democrazia e lo Stato di diritto, negli Stati partner dell'Europa orientale e dell'Asia centrale. Il programma, che si sarebbe dovuto estendere dal 2000 al 2006, coinvolgeva anche la Moldavia ed era mirato al sostegno alle riforme istituzionali, giuridiche e amministrative, al sostegno verso il settore privato e l'assistenza allo sviluppo economico, al sostegno destinato ad attenuare le conseguenze sociali della transizione da una economia pianificata a una di mercato, allo sviluppo delle reti infrastrutturali, alla protezione dell'ambiente e a una sua gestione ottimale, allo sviluppo dell'economia rurale²⁴⁴. Era, questo, un primo passo verso un maggior sostegno europeo nei confronti della Moldavia, mirante a stabilizzare la regione e a fornire un maggiore "appeal" al regime di Chisinau, data la prospettiva di un avvicinamento dei confini della UE a questa "zona calda" conseguenza del procedere delle negoziazioni per l'adesione della Romania alla UE.

Il 18-19 novembre 1999 si svolgeva il sesto summit OSCE, a Istanbul; fra le decisioni prese, dietro la spinta dei Paesi europei, vi era l'obbligo per la Russia di ritirare senza condizioni le proprie truppe ed armamenti dal territorio moldavo, entro la fine del 2002 (in ottemperanza al Trattato sulla riduzione degli armamenti convenzionali in Europa)²⁴⁵. Ancora una volta però, come notato dal rapporto annuale OSCE, le autorità di Tiraspol mantennero un atteggiamento ostruzionistico, mentre Mosca disattese all'obbligo del ritiro²⁴⁶.

Nel febbraio 2003, Unione Europea e Stati Uniti imponevano restrizioni all'ingresso nei propri territori ai massimi dirigenti di Tiraspol, motivandole con l'ostruzionismo e la mancanza di disponibilità che essi dimostravano verso il cambiamento dello status quo²⁴⁷. Queste restrizioni sarebbero state poi estese nell'estate del 2004, a seguito della chiusura delle uniche scuole transnistriane di lingua romena (con arresti di insegnanti e genitori che si opposero alla chiusura; la reazione moldava fu di chiudere le frontiere con l'oltre Dnestr, ma Smirnov rispose tagliando le forniture di energia elettrica; in seguito le scuole furono riaperte)²⁴⁸. Il 27 febbraio 2009, il

²⁴⁴ Regolamento n° 99/2000 del Consiglio, 29-12-1999, disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:012:0001:0009:IT:PDF>

²⁴⁵ Documento di Istanbul 1999, disponibile all'indirizzo: http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_en.pdf

²⁴⁶ Segretariato Generale dell'OSCE, *Rapporto annuale 2000 sulle attività dell'OSCE*.

²⁴⁷ International crisis group, *Moldova's uncertain future*, op. cit..

²⁴⁸ Il provvedimento delle autorità di Tiraspol era una delle cause della visita in Transnistria da parte del Direttore Generale degli Affari Esteri e Politico-militari del Consiglio europeo, Robert Cooper. Fabbro, *La politica dell'Unione Europea in Moldavia*, op. cit..

Consiglio dei ministri dell'Unione Europea avrebbe poi rinnovato il bando fino al febbraio del 2010 per 19 dirigenti inclusi Smirnov e figli²⁴⁹.

L'interesse europeo poteva essere motivato dal preventivato allargamento dell'Unione ad est e dal bisogno di sicurezza nelle regioni vicine, nonché dalla prospettiva di inserirsi in un nuovo mercato dalle potenzialità ancora inesprese e dal desiderio di limitare i traffici illeciti transitanti per l'area e destinati alle città occidentali. L'interesse statunitense, invece, va probabilmente inserito in un contesto strategico più ampio di rinnovato confronto politico USA-Russia, che verteva, in Europa, sul progettato scudo spaziale, tanto caro a Bush quanto inviso a Putin. A rafforzare questa tesi, giungono le parole espresse dall'allora Segretario di Stato Colin Powell, secondo la quale Mosca avrebbe dovuto rispettare gli accordi presi a Istanbul e ritirare le proprie truppe dalla Transnistria entro il 31 dicembre 2003. Il mancato ritiro dei russi veniva definito da Powell come "un passo indietro" e un atteggiamento "deprecabile", mentre gli Stati Uniti proponevano l'invio di una forza di pace internazionale che dividesse le fazioni in lotta, sul modello del Kosovo²⁵⁰ (così mostrando una certa ignoranza sulla questione, dato che le parti si fronteggiavano ormai solo a livello politico e non più con le armi, almeno apparentemente). La veridicità di questa tesi potrebbe essere confermata dal minor interesse verso l'Europa orientale manifestato dalla nuova amministrazione Obama, più orientata verso l'Asia centrale e desiderosa di ottenere l'appoggio russo in Afghanistan e in Iran.

Un altro colpo alle posizioni russe, almeno sul piano mediatico e agli occhi dell'opinione pubblica internazionale, fu dato dalla sentenza dell'8 luglio 2004 della Grande camera della Corte europea dei diritti umani che si pronunciava sul caso "Ilascu e altri contro Moldova e Russia". Il procedimento era iniziato nel 1999 dietro appello di quattro cittadini moldovi di etnia romena, detenuti per motivi politici nelle carceri transnistriane²⁵¹. Ebbene, la Corte ha riconosciuto le responsabilità russe e di Tiraspol per la violazione dell'articolo 3 (divieto di tortura e di trattamenti disumani e degradanti) e dell'articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) della Convenzione europea dei diritti umani e ha perciò ordinato ai soggetti interessati di adottare tutte le misure necessarie per porre fine alla detenzione dei ricorrenti ancora in carcere e assicurare il loro rilascio, oltre al pagamento di un risarcimento sulla base dell'articolo 41 della stessa Convenzione²⁵².

Nel 2004, la Moldova veniva compresa dalla Commissione Europea fra i sedici Stati verso cui è diretta la PEV, il cui obiettivo è rafforzare i legami con i paesi della

²⁴⁹ Sartori, *Moldova e Transnistria*, op. cit..

²⁵⁰ LaStampa.it, 03-12-2003.

²⁵¹ Ilascu e gli altri detenuti erano stati condannati a morte nel 1994 per un caso di omicidio politico avvenuto nel dicembre 1993. Segretariato Generale della CSCE. *Rapporto annuale 1994 sulle attività della CSCE*.

²⁵² Il testo della sentenza è disponibile nella sezione "case-law" del sito della Corte europea dei diritti umani, http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN

periferia della UE²⁵³. Il piano di azione (che provvede a rinforzare il dialogo politico, a rinsaldare le relazioni commerciali e a promuovere le riforme) veniva firmato nel febbraio 2005, e il Consiglio Europeo nominava un Rappresentante Speciale per la Moldova²⁵⁴.

Sempre nel 2004, in settembre, a conferma del maggior coinvolgimento europeo in Moldova, l'UE introduceva un sistema di doppio controllo per l'acciaio proveniente dalla Moldova, senza imporre limiti quantitativi, in base al quale le autorità europee avrebbero concesso licenze all'importazione solo in seguito alla presentazione di una corrispondente autorizzazione all'esportazione rilasciata dalle autorità moldove²⁵⁵. Peraltro, questo sistema, congegnato da Bruxelles (a seconda dei punti di vista) come una sorta di embargo strisciante verso Tiraspol o per reimmettere le esportazioni transnistriane nel circuito della legalità, è sicuramente diventato, in maniera paradossale, un incentivo ad aggirare le barriere commerciali della stessa UE²⁵⁶.

Nel 2005 il format delle negoziazioni utilizzato nei primi dieci anni di tentativi di risolvere il conflitto transnistriano, (il "2+3", ovvero Moldova e Transnistria + OSCE, Russia e Ucraina in qualità di mediatori), rivelatosi fallimentare, è stato modificato recependo l'aumentata influenza della UE nell'Europa orientale. Si è dunque passati a una nuova formula, il "5+2" (Moldova, Transnistria, Russia, Ucraina, OSCE + UE e USA), in conseguenza dell'invito fatto a Unione Europea e Stati Uniti a partecipare in qualità di osservatori al processo delle negoziazioni²⁵⁷. In quello stesso anno, la UE organizzava la missione EUBAM, forte di un contingente composto da circa 150-200 unità, con il compito di coadiuvare le forze di polizia ucraine e moldove nel pattugliamento dei confini comuni e nella lotta al contrabbando²⁵⁸. Le forze EUBAM, il cui quartier generale è basato a Odessa, sono divise in sei uffici, ciascuno con un tratto di confine di pertinenza, come si può vedere nella figura 3.3.

²⁵³ L'obiettivo della PEV (prevista dall'articolo I-57 della Costituzione europea, ancora in fase di ratifica) non è la soluzione dei conflitti; le priorità sono la liberalizzazione del commercio e la democratizzazione. Per essere maggiormente efficace essa dovrebbe essere affiancata da missioni definite in ambito PESD (Politica Europea di Sicurezza e Difesa). Fabbro, *La politica dell'Unione Europea in Moldavia*, op. cit..

²⁵⁴ Viene però criticata la sede del Rappresentante Speciale europeo, in quanto sita a L'Aia, lontano dai fatti che dovrebbe monitorare. International crisis group, *Moldova's uncertain future*, op. cit..

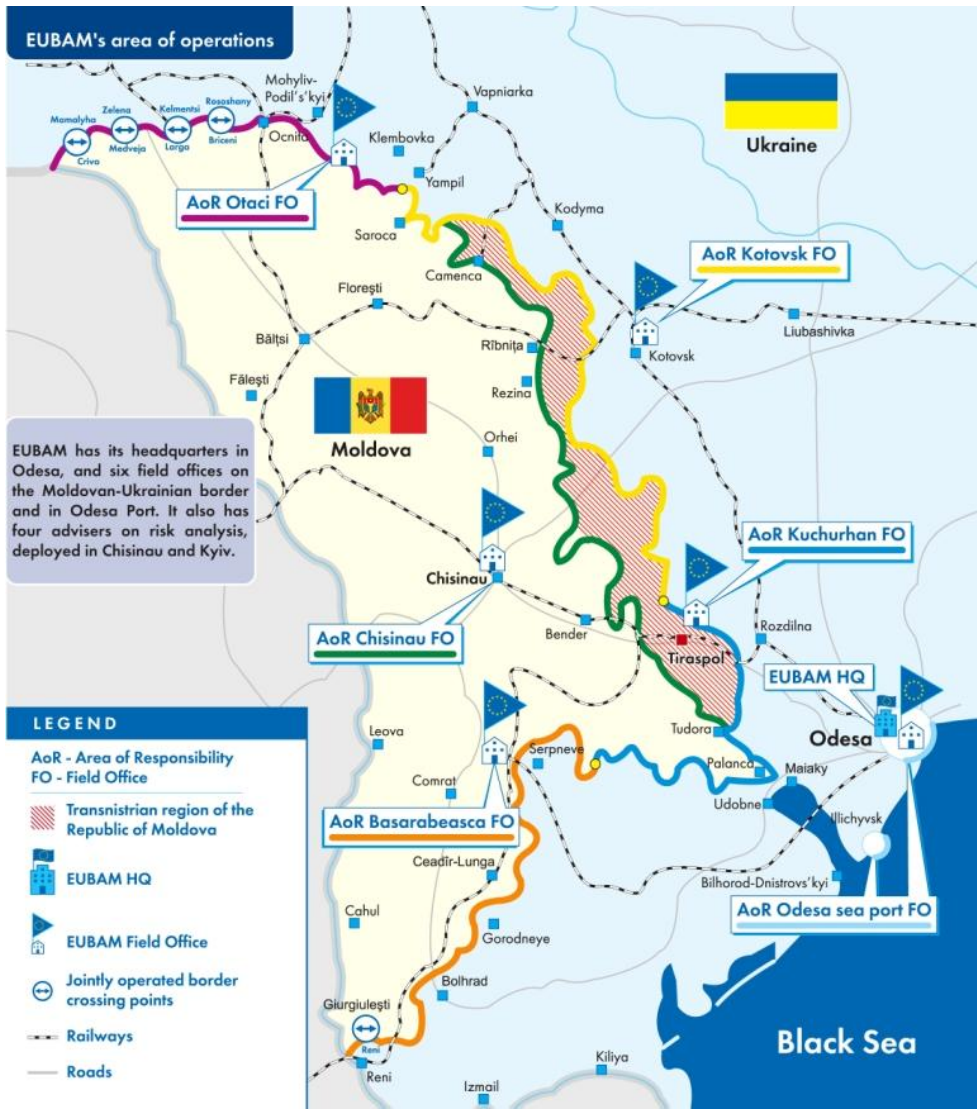
²⁵⁵ I paesi europei sono fra i maggiori clienti delle acciaierie transnistriane, che, in seguito a questo provvedimento, hanno dovuto parzialmente diversificare il proprio mercato, indirizzandosi verso la Cina. Fabbro, *La politica dell'Unione Europea in Moldavia*, op. cit..

²⁵⁶ Vedi la nota n° 216.

²⁵⁷ I. Postica, *Oltre il 5+2*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

²⁵⁸ [Http://www.eubam.org](http://www.eubam.org)

Figura 3.3 – La missione EUBAM



Fonte:

<http://www.eubam.org/index.php?action=group&group=27&sid=i83pi7s1br7z49iudka87ldfpaa0vjj4>.

Il 1° dicembre 2005 iniziava dunque la missione EUBAM²⁵⁹, operativa però solo dal 3 marzo 2006, comandata dal generale della polizia ungherese Ferenc Banfi e alla quale partecipano anche elementi della polizia di Stato e dell'amministrazione delle dogane italiane. L'arrivo di una missione di polizia europea in una regione considerata come integrata nel proprio "giardino di casa", nonché l'instaurazione di un governo filo-occidentale in Ucraina a seguito della "rivoluzione arancione" (il cui leader Yushenko si affrettò a chiedere il rispetto da parte di Mosca degli accordi di Istanbul e si fece promotore di una irrealistica proposta negoziale per la soluzione del conflitto che

²⁵⁹ Per inciso, i dati raccolti da EUBAM parrebbero smentire la teoria secondo cui la Transnistria sarebbe il “buco nero d’Europa” e paradiso dei traffici illeciti e del contrabbando. In realtà, però, i membri della missione sono troppo pochi per coprire l’intero perimetro frontaliero e sono limitati nel loro lavoro di controllo e ispezione da grandi restrizioni operative, soprattutto sul controllo dei treni, per cui passa circa il 95% dell’interscambio commerciale transnistriano. International crisis group, *Moldova’s uncertain future*, op. cit..

prevedeva il stabilirsi di una nuova elite dirigenziale nella PMR attraverso libere elezioni parlamentari; inoltre Kiev dal 1° febbraio 2005 non riconosce più i passaporti di Tiraspol²⁶⁰) provocarono l'irrigidimento delle posizioni russe: il ministro degli esteri russo Lavrov dichiarò infatti che la Russia non avrebbe ritirato le proprie truppe, in quanto esse erano essenziali per la stabilità della regione²⁶¹.

All'inizio del 2006 l'Ucraina decise di condizionare l'entrata delle merci della Transnistria alla presentazione di documenti doganali emessi dalle autorità moldove di Chisinau, di fatto adeguandosi al provvedimento di Bruxelles del settembre 2004. La Russia reagì immediatamente al blocco ucraino. Il ministro degli Esteri della Federazione Russa, Lavrov, chiese all'Ucraina e alla Moldova di riconsiderare le nuove regole doganali per la Transnistria e di mettere fine a quella che considerava una forma di pressione economica su Tiraspol al fine di costringerla ad accettare una resa politica. Anzi, il ministro utilizzò esplicitamente il termine "embargo". Peraltro, i russi si scordavano che nei mesi precedenti si era verificata una situazione simile, anche se opposta, con la Russia che aveva bloccato l'importazione, prima di carne, vegetali e frutta, e poi di vini (il principale prodotto da esportazione di Chisinau) dalla Moldova per mettere quest'ultima sotto pressione. Ma stavolta Chisinau non pareva intenzionata a farsi impressionare dalle minacce russe. L'UE, invece, attraverso il rappresentante della diplomazia europea, Javier Solana, precisava che le nuove regole alla frontiera erano molto importanti per mantenere l'ordine al confine tra l'Ucraina e la Moldova²⁶².

Inoltre, il regime guidato da Sminov (che ventilava prima dell'apertura delle urne una unione con la Federazione Russa) organizzò un referendum per l'indipendenza, che ovviamente vide una vittoria schiacciante del partito favorevole al distacco da Chisinau. Tuttavia, l'OSCE, la UE e gli Stati Uniti non riconobbero la validità del voto, in quanto organizzato da una entità non riconosciuta internazionalmente e che la comunità internazionale vede come parte integrante della Moldova. Di parere opposto era Mosca, che pur non pronunciandosi ufficialmente, faceva intendere attraverso la voce di vari politici russi la propria soddisfazione per l'esito referendario, ribadendo il diritto all'autodeterminazione dei popoli (del resto il ricorso a un referendum era stato suggerito da Putin stesso)²⁶³. L'Ucraina, da parte sua, non riconosceva il referendum come legittimo, ma il primo ministro, il filo-russo (e avversario di Yushenko) Ianukovic, faceva notare la rilevanza del fatto che la gente avesse partecipato in maniera abbastanza consistente al referendum²⁶⁴.

Il 12 luglio 2007, il Parlamento europeo, attraverso una apposita Risoluzione, ribadiva la necessità di trovare una risoluzione del conflitto, attraverso l'applicazione

²⁶⁰ Dérens e Ageron, *Transnistria: carta da poker di Putin?*, op. cit..

²⁶¹ E. Piovesana, *Transnistria, il conflitto si scongela*, 03-12-2005, <http://it.peacereporter.net>

²⁶² M. Iordache, M., *Transnistria sotto embargo*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

²⁶³ E. Piovesana, E., *La Transnistria vuole unirsi alla Russia*, 18-09-2006, <http://it.peacereporter.net>

²⁶⁴ M. Iordache, *La Transnistria vota l'indipendenza*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

degli accordi presi a Istanbul nel 1999. Il documento, facendo riferimento anche alla sentenza già citata della Corte europea dei diritti umani del 2004, esprimeva una condanna delle attività criminali e della violazione dei diritti umani da parte dei soggetti coinvolti e invitava la UE a un maggior impegno nella questione²⁶⁵. Si muoveva qualcosa anche a Washington, con una bozza di risoluzione sul ritiro incondizionato delle forze armate e degli armamenti russi dalla Transnistria presentata da otto deputati alla Camera dei Rappresentanti. Inoltre, Paula DeSutter, del Dipartimento di Stato americano, dichiarava che gli USA e la NATO studiavano l'opzione dell'invio di una forza internazionale di pace.

3.9 - Gli ultimi sviluppi nelle trattative per la risoluzione del conflitto.

L'indipendenza kosovara, giunta nel febbraio 2008, ha dato maggior vigore alle richieste di Tiraspol, che ha provveduto immediatamente a riconoscere il regime di Pristina, mentre Chisinau, pur affermando che il caso del Kosovo possiede una sua "unicità", si è ben guardata da riconoscerlo come Stato indipendente²⁶⁶. Nella sua ultima intervista da presidente, Putin sottolineava invece come un riconoscimento internazionale del Kosovo avrebbe potuto dar vita a una sorta di effetto domino, citando deliberatamente il caso della Transnistria²⁶⁷.

Dopo le prime riunioni svoltesi secondo il nuovo format 5+2 (precisamente il 26-27 gennaio e il 27-28 febbraio 2006), l'aumento della tensione fra le parti portò a un nuovo stop dei negoziati. Così, nell'estate del 2006, il presidente moldovo Voronin, rendendosi protagonista di un altro cambio di rotta, andava maturando l'idea di superare il modello negoziale, puntando forte sui propri incontri confidenziali con Putin²⁶⁸. Nel'estate del 2007 sono circolate indiscrezioni sulle possibili soluzioni studiate durante questi incontri bilaterali, tra cui una, pubblicata dall'analista politico del *Wall Street Journal*, Vladimir Socor, secondo cui la Repubblica Moldova avrebbe riconosciuto per la prima volta la legittimità delle autorità transnistriane, sciolto il Parlamento centrale di Chisinau e indetto nuove elezioni, in cui i cittadini di entrambe le parti sarebbero stati chiamati a votare per un parlamento dove alla Transnistria sarebbero spettati un numero fisso di seggi. Inoltre, la Transnistria avrebbe conservato il proprio parlamento e avrebbe avuto vice-ministri in tutti i ministeri a Chisinau. Ancora, un contingente di pace internazionale avrebbe dovuto sostituire quello russo nel 2009²⁶⁹. Onestamente, un tale piano pare irrealizzabile, ma il fatto stesso che sia circolata tale proposta indica come in caso di negoziati bilaterali fra Chisinau e Mosca, la Moldova dovrebbe probabilmente adattarsi a soluzioni per lei svantaggiose. Il rinnovato atteggiamento

²⁶⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 luglio 2007 sulla Repubblica di Moldova, disponibile all'indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov\(2007\)0358_/p6_ta-prov\(2007\)0358_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2007)0358_/p6_ta-prov(2007)0358_it.pdf)

²⁶⁶ I. Postica, *Transnistria come il Kosovo?*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

²⁶⁷ Repubblica.it, 05-02-2008.

²⁶⁸ Postica, *Oltre il 5+2*, op. cit..

²⁶⁹ *Ibidem*.

filorusso si evidenziò durante le elezioni presidenziali russe del marzo 2008. Vennero infatti organizzati dei seggi, due a Chisinau e 23 in Transnistria, per permettere ai cittadini russi residenti in Moldova (stimati in circa 125.000) di partecipare al voto. L'organizzazione dei seggi avvenne senza coordinazione con le autorità moldove, così come era successo l'anno prima in occasione delle elezioni per il rinnovo della Duma. Ma in quella occasione il ministro degli Esteri di Chisinau, Andrei Stratan, criticò apertamente l'atteggiamento delle autorità russe, in quanto contrarie alle leggi moldove, che stabiliscono che una rappresentanza diplomatica estera può organizzare seggi elettorali in Moldova esclusivamente all'interno di ambasciate e consolati (solo i seggi aperti nella capitale moldova effettivamente si tennero in queste sedi). Per le presidenziali, invece, il governo moldovo non prese una posizione ufficiale, dimostrando il cambiamento di rotta negli orientamenti di politica estera di Voronin²⁷⁰.

Nell'aprile 2008 si ebbe un incontro fra i leader di Chisinau e di Tiraspol il cui risultato fu un accordo sulla necessità di tenere regolari *meeting* bilaterali. Il nuovo Presidente russo, Medvedev, dopo aver accantonato la linea politica definita dal Memorandum di Kozak, si attivò personalmente sul piano diplomatico, con vari incontri sia con Voronin che con Smirnov²⁷¹, dando vita a un nuovo format di negoziazioni, detto 2+1. Il tentativo di estromettere l'Occidente dalla questione pare piuttosto evidente²⁷², e ovviamente il nuovo format dei negoziati non è visto con favore dalla UE e dagli USA²⁷³.

Si noti che il fermento diplomatico russo dell'estate 2008 coincise con lo scatenarsi dell'intervento militare russo in Georgia, ma non sfociò in un riconoscimento ufficiale, *de jure*, della Transnistria, come invece accadde per l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud. Per la Transnistria si evidenziava dunque un atteggiamento più cauto nella politica estera russa rispetto a quello per il Caucaso, dato anche dalla presenza a Chisinau di un governo meno ostile rispetto a quello di Tbilisi.

Lo slancio crescente della politica estera russa nelle regioni limitrofe doveva destare una certa preoccupazione nei circuiti diplomatici occidentali, ben espressa dal ministro degli Esteri francese Bernard Kouchner e dal Commissario per l'Allargamento della UE Olli Rehn, secondo cui, dopo l'attacco in Georgia, sarebbe stata la volta di Ucraina (per la Crimea) e Moldova²⁷⁴. Tuttavia, nonostante la visita di Smirnov a Mosca nel tentativo di ottenere un appoggio analogo a quello concesso ai secessionisti

²⁷⁰ Il partito di opposizione liberal-democratico, attraverso il suo leader Vladimir Filat, propose di discutere della questione in sede parlamentare, ma la maggioranza comunista respinse la proposta. I. Postica, *Elezioni della discordia*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

²⁷¹ Uno di questi incontri, avvenuto nel dicembre 2008, produsse la revoca della tassa ai cittadini moldovi all'ingresso in Transnistria e la promessa di Voronin di assistere le popolazioni indigenti di Tiraspol. Sartori, *Moldova e Transnistria*, op. cit..

²⁷² T. Penkova, *Russia's attitude towards the post-Soviet space after the war in Georgia*, ISPI Policy Brief n. 111, dicembre 2008.

²⁷³ I. Postica, *5+2 o 2+1?*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

²⁷⁴ Corriere.it, 27-08-2008. Vedi anche Repubblica.it, 28-08-2008.

georgiani, gli organi di stampa russi rimarcavano che “la Transnistria non è l’Ossezia e Chisinau non è Tbilisi”²⁷⁵.

Il 18 marzo 2009, la diplomazia russa coglieva un altro successo attraverso la firma da parte di Voronin, Smirnov e Medvedev di un nuovo accordo, che di fatto ha ribadito il ruolo predominante della Russia nelle negoziazioni²⁷⁶. Tuttavia, solo sette giorni dopo Voronin annullava una sua programmata visita a Tiraspol, a causa del rifiuto di Smirnov di far entrare i negoziatori internazionali in Transnistria.

Le elezioni svoltesi (in maniera sostanzialmente corretta secondo gli osservatori internazionali e locali) in aprile hanno portato ad alcuni gravi scontri di piazza in seguito all’accusa formulata dalle forze di opposizione (i cui leader hanno però preso le distanze dalle frange più facinorose) secondo cui brogli sarebbero stati effettuati dal partito comunista, risultato vincitore con il 49% dei voti e 60 seggi conquistati su 101. Le reazioni della comunità internazionale sono state però tiepide: sia il presidente ceco dell’Unione, Topolanek, che Solana si sono limitati a una generica condanna della violenza, all’invito a rispettare i diritti umani e a un richiamo per la ripresa del dialogo. Anche i commenti statunitensi si situavano sulla stessa linea, mentre pieno sostegno al Governo comunista veniva da Mosca, che addirittura appoggiava la versione degli eventi di Chisinau, secondo la quale era in atto un tentativo di colpo di stato²⁷⁷. La diplomazia russa ha evitato però di menzionare la Romania, esplicitamente accusata dai comunisti moldovi di complottare contro di essi, tant’è che l’ambasciatore romeno a Chisinau venne allontanato in quanto considerato persona non gradita. A questa misura si accompagnava anche l’introduzione del regime dei visti per i cittadini romeni che volessero entrare in Moldova. Bucarest ha invece cercato di non aggravare la già tesa situazione fra i due paesi, non espellendo l’ambasciatore moldovo e limitandosi a semplificare i requisiti e le procedure per ottenere la cittadinanza romena (una mossa questa, che può essere vista come di politica interna, in vista delle elezioni presidenziali del 2010²⁷⁸). Secondo le autorità di Bucarest, circa 650.000 cittadini moldovi hanno richiesto la cittadinanza romena in un solo mese dopo i primi scontri (probabilmente la cifra è gonfiata, ma le richieste sono state effettivamente migliaia). Voronin ha reagito accusando la Romania di voler spopolare la Moldova e ha minacciato di abolire la doppia cittadinanza (introdotta peraltro dallo stesso partito comunista dopo il 2001). Chisinau si è appellata alla UE perché fermasse la politica romena sulla cittadinanza, ma con scarsi risultati: la presidenza ceca dell’Unione si è limitata a esprimere preoccupazione per la situazione ma senza prendere nessuna misura in merito²⁷⁹.

²⁷⁵ Sartori, *Moldova e Transnistria*, op. cit..

²⁷⁶ Durante questo incontro, Medvedev ha ribadito l’impegno russo per un finanziamento al regime di Tiraspol di circa 200 milioni di dollari e per la fornitura di 50 mila tonnellate di diesel a Chisinau. Ne ha guadagnato però una sorta di legittimazione moldova per il mantenimento delle truppe russe in Transnistria. D. Minzarari, *Moscow is still the Master*, 07-04-2009, <http://www.tol.cz>

²⁷⁷ I. Lungu, *Dopo la tempesta*, <http://www.osservatoribalcani.org>

²⁷⁸ Dura e Gnedina, *Moldova’s “wannabe democracy”*, op. cit..

²⁷⁹ I. Lungu, *Passaporto per il paradiso*, <http://www.osservatoribalcani.org>

Alle nuove elezioni di fine luglio, però, si è avuta la vittoria della coalizione dei partiti di opposizione: questo potrebbe significare un riavvicinamento alle posizioni dell'UE e degli Stati Uniti e un allontanamento da Mosca da parte di Chisinau, in quanto le forze ora al potere in passato si sono opposte all'abbandono dei negoziati nella formula 5+2 e ai tentativi di risoluzione bilaterali di Voronin. L'orientamento verso l'occidente e l'Europa in particolare è stato d'altronde confermato pubblicamente dal nuovo premier Filat, il cui primo provvedimento è stato abolire il nuovo regime di visti discriminatorio sancito dai comunisti nei riguardi dei cittadini romeni²⁸⁰. Peraltro, considerando l'andamento della storia dei negoziati per la risoluzione del conflitto in Transnistria, con le parti ferme sulle proprie posizioni, l'una unitaria e l'altra al massimo disposta a una federazione con ampie autonomie per le entità aderenti, un governo occidentalizzante e il cui elettorato di base è composto in larga misura dalla popolazione di etnia romena non pare avere grandi chance nella risoluzione del conflitto, probabilmente destinato a durare ancora a lungo, a meno che la Russia non abbandoni Tiraspol (ipotesi altamente improbabile) e Chisinau, con le spalle coperte dall'Occidente, non dimostri maggior risolutezza.

3.10 – Alcune considerazioni sul processo negoziale.

I negoziati per la risoluzione del conflitto in Transnistria vanno ormai avanti da circa 17 anni. A chi scrive pare evidente esserci una decisa mancanza di volontà di pervenire a una soluzione condivisa, in quanto non esistono motivazioni e odi etnici all'origine della controversia. Le considerazioni di matrice etnica e nazionalistica di volta in volta tirate in ballo dai leader delle due parti sembrano e sono del tutto pretestuose.

La realtà è che in Transnistria esistono notevoli interessi economici, leciti e illeciti, per il soddisfacimento dei quali l'attuale *status quo* pare ideale. Ogni parte in causa, Chisinau così come Tiraspol e Mosca, ha interesse a mantenere il conflitto in una condizione di congelamento. La popolazione è disillusa, apatica, rassegnata a questa condizione e difficilmente una qualche forma di sovvertimento potrà partire dal basso. D'altronde, il ricongiungimento ufficiale alla Moldavia non appare granché attraente, date le condizioni di povertà diffuse sia al di qua che al di là del Dnestr. Anzi. Attualmente il confine fra Transnistria e Moldavia è particolarmente poroso e attraversato da numerosi traffici di contrabbando. Con un eventuale ricongiungimento, queste attività verrebbero quanto meno a diminuire, se non a cessare del tutto, togliendo alla popolazione locale una importante fonte di sostentamento. I leader di Tiraspol, in caso di ricongiungimento vedrebbero aumentare le possibilità di perdere il potere che attualmente detengono e le loro attività, spesso illegali, rischierebbero di essere compromesse.

²⁸⁰ Lungu, *Verso l'Europa*, op. cit..

La Russia, madrina del regime di Tiraspol, ha ovviamente un alto interesse a non modificare la situazione, in quanto ciò le permette di mantenere una via di accesso privilegiata ai Balcani (non si dimentichi che per la Transnistria passano i gasdotti con la quale Gzprom rifornisce di gas tutta la Penisola Balcanica) e un arsenale militare convenzionale di notevoli dimensioni sempre disponibile nell'area. La Transnistria è un efficace mezzo per esercitare pressioni politiche ed economiche sulla Moldova e sull'Ucraina, ma soprattutto potrebbe essere utilizzata come pedina di scambio con i paesi occidentali nel caso di un riacutizzarsi della crisi georgiana e di annessione dell'Abkhazia e dell'Ossezia (e dunque non sarebbe un caso il fatto che nel 2008 Mosca abbia ufficialmente riconosciuto delle due repubbliche separatiste caucasiche, ma non la PMR). Le varie proposte di Accordo, come il Memorandum di Mosca e quello di Kozak, riflettevano i desideranda russi e si connotavano per essere assolutamente sconvenienti per Chisinau.

I paesi occidentali sono probabilmente gli attori con il maggior interesse a risolvere in maniera soddisfacente il problema dato dalla Transnistria. Questo per vari motivi. Innanzitutto, con l'annessione della Romania, il confine della UE si è trovato a ridosso di questa zona calda ed è quindi urgente sopprimere una fonte di instabilità. Per la PMR passano poi una miriade di traffici illeciti che hanno come destinazione finale l'Europa occidentale, andando a minare l'ordine pubblico interno a questi paesi. Infine, la Moldova costituisce un potenziale mercato ancora relativamente vergine dove le aziende europee e americane possono investire o quantomeno delocalizzare, ma è ovvio che una situazione di incertezza come quella attuale non invoglia le imprese a rischiare con investimenti a Chisinau.

Tuttavia, UE e USA hanno ancora un peso relativamente scarso sui negoziati, che rimangono controllati dai russi, seppure il nuovo Governo di Chisinau pare intenzionato a cambiare le regole del gioco.

CAPITOLO IV

ANALISI COMPARATA DI KOSOVO, REPUBBLICA SRPSKA E TRANSNISTRIA.

Analogie e differenze fra i tre casi.

Kosovo, Repubblica Srpska e Transnistria rappresentano tre casi di separatismo nell'Europa orientale che hanno molti punti in comune ma anche svariate e molteplici differenze. Tutti e tre i conflitti in esame vengono a galla e si incendiano nell'ultimo decennio del ventesimo secolo. Nei primissimi anni novanta sono la Transnistria e la Repubblica Srpska (e la Bosnia più in generale) a comparire nelle cronache dei quotidiani, mentre sul finire della decade, quando ormai si sono spenti gli echi dei primi due conflitti, emerge con forza prorompente il caso kosovaro. In realtà, tutte e tre le controversie hanno origini profonde e radicate negli anni e a volte nei secoli passati.

Con la fine dei conflitti veri e propri, potremmo dire delle “guerre guerreggiate”, i tre casi hanno senza dubbio imboccato percorsi differenti, ma di quando in quando è sempre possibile riscontrare in essi alcune analogie e a volte addirittura dei punti di incontro.

4.1 – Le motivazioni alla base delle volontà separatiste nei tre casi in esame.

L'Europa è sempre stata, fin dai tempi più antichi, un crogiolo di popolazioni ed etnie diverse ed è la patria degli Stati nazionali modernamente concepiti. Tuttavia, è anche il continente più piccolo della Terra, anzi a volte è considerata come solo una propaggine di un più ampio continente denominato Eurasia. In questo relativamente minuto continente vi è la più alta concentrazione di organizzazioni statali di tutto il mondo, tant'è che vi troviamo gli Stati più piccoli del mondo. Tuttavia, nonostante ciò, in Europa sono numerose le popolazioni non contente delle attuali formazioni statali e mirano a crearne di nuove. I tre casi oggetto di questo studio forniscono degli esempi di quanto le matrici delle volontà separatiste in Europa siano differenti. Nell'introduzione al suo manuale di geopolitica, il Lizza sostiene che

(...) l'origine del dissenso è quasi sempre di natura economica, al di là delle apparenze, differenze e rivendicazioni dichiarare (...)

E aggiunge che

(...) la tensione, come elemento strutturale dello stesso bipolarismo, ha ceduto il passo ai conflitti nazionali ed internazionali di tipo etnico-culturale, politico, economico e religioso (...) l'indebolimento di quest'ultimo (lo Stato, NdA) ha

*provocato la riduzione della mediazione e questa carenza rappresenta certamente almeno una delle tante cause di moltiplicazione della conflittualità (...)*²⁸¹

Queste parole indicano alcune caratteristiche principali dei tre casi qui esaminati: le ragioni economiche sono fra le basi del dissenso che ha portato ai conflitti balcanici e in Moldova, tutti e tre i conflitti sono succeduti alla cessazione del sistema bipolare della guerra fredda e hanno approfittato della situazione di debolezza delle autorità statali di Jugoslavia e Moldova.

In tutti e tre i casi si è fatto appello, come origine della volontà separatista, all'elemento etnico. Tuttavia, questo pare più forte nei casi originatisi dal dissolvimento della ex Jugoslavia rispetto alla Transnistria. Se, però, il Kosovo rappresenta un caso tradizionale di una etnia che rivendica la propria volontà secessionista in seguito ad oppressioni da parte di un altro gruppo etnico dominante (anche se numericamente minoritario), la Repubblica Srpska è figlia della volontà di dominio da parte di una nazionalità rispetto alle altre. All'interno della Federazione Jugoslava, la comunità serba era sicuramente quella numericamente più consistente, ma all'interno della sua *intelligenza* serpeggiava un certo senso di frustrazione, in quanto essa riteneva di non essere degnamente rappresentata nelle istituzioni federali, in particolare rispetto ai gruppi etnici croato e sloveno, meno numerosi ma che detenevano varie cariche statali. Così, con la morte di Tito, collante della federazione, i serbi hanno dato inizio all'attuazione dell'antico e ambizioso progetto di costituzione della Grande Serbia²⁸². I leader di Belgrado, primo tra tutti Milosevic, erano perfettamente coscienti che ciò avrebbe portato alla dissoluzione della federazione, la cui unità era da loro utilizzata esclusivamente a fini propagandistici e come paravento per giustificare l'attacco alle altre repubbliche "secessioniste". In Slovenia, etnicamente omogenea, la guerra è durata solo dieci giorni, in quanto i serbi che vi vivevano erano pochissimi e dunque Belgrado non aveva nessun reale interesse. Diverso il discorso in Croazia e in Bosnia. Qui, in particolare, i serbi proclamarono l'indipendenza della Repubblica Srpska, che, rispetto alle analoghe formazioni statali autonome serbe nate in Croazia, era sicuramente meglio organizzata. In principio, i leader di Pale (la vecchia capitale della RS) proclamarono l'indipendenza in previsione dell'unione con Belgrado. Ma con il protrarsi del conflitto, diventava sempre più evidente che il disegno iniziale era impraticabile; di fatto, gli Accordi di Dayton furono considerati un successo da Milosevic, in quanto la comunità internazionale legittimava la RS e Belgrado poteva così mantenere un forte elemento di pressione sulla Bosnia. La componente etnica del conflitto non si esaurisce però solo nei desideri egemonici serbi: da parte loro, i croati desideravano l'annessione a Zagabria,

²⁸¹ Lizza, *Geopolitica*, op. cit., pp. IX-XIV.

²⁸² Per una panoramica della storia antica della Jugoslavia, e delle ambizioni serbe per la costituzione di un grande regno dominante nei Balcani, si veda H. C. Darby, Phyllis Auty, R. G. D. Laffan, R. W. Seton-Watson, Stephen Clissold, *Storia della Jugoslavia. Gli Slavi del sud dalle origini a oggi*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 1969.

mentre oggi, col mutato contesto politico, desiderano la creazione di una propria entità all'interno della Bosnia, equiparata alla FbiH e alla RS, mentre i musulmani bosniacchi hanno sempre mirato alla costituzione di un proprio Stato nazionale. Si noti, però, che le tre comunità bosniache in contrasto fra loro, in realtà possono essere fatte risalire a una unica matrice etnica comune: quella slava. Il caso bosniaco è un perfetto esempio di come la retorica nazionalista possa ingigantire differenze in realtà minime, manipolandole, esasperando gli animi (magari già tormentati da una crisi economica e politica come nel caso jugoslavo) e creando così un clima d'odio verso gli "altri", descritti come esseri infidi e pericolosi, mentre spesso si tratta dei vicini di casa con cui fino a poco tempo prima si era andati perfettamente d'accordo. La lingua è più o meno comune per tutte e tre, in quanto il croato differisce di poco rispetto al serbo, mentre non esiste una lingua "bosniacca" (si noti che il termine "bosniacco" è stato coniato a partire da Dayton per identificare i musulmani, che nei censimenti jugoslavi non erano indicati come gruppo etnico separato, ma solo, per l'appunto, in base alla religione). Dunque non è ravvisabile una componente linguistica, mentre è più facilmente identificabile una ragione di scontro nella religione. Infatti, mentre i serbi sono ortodossi, i croati sono cattolici, mentre i bosniacchi sono musulmani. In ogni caso, la religione non pare essere stata uno dei motivi scatenanti il conflitto, in quanto tutte e tre le comunità si dimostravano piuttosto tiepide verso i riti religiosi. E' invece appurato che sia stata la guerra ad acuire i contrasti religiosi, fomentando il fondamentalismo, soprattutto nella comunità musulmana, ma anche in quella ortodossa²⁸³. Peraltro, non si può trascurare la presenza di una certa matrice economica nel conflitto bosniaco: infatti, se è vero che le offensive degli uomini di Mladic miravano a conquistare città e villaggi dove l'etnia serba era maggioritaria, è altrettanto vero che spesso esse miravano ad occupare zone economicamente strategiche. Il Lizza nota che

*(...) gli interessi delle milizie serbe si sono concentrati verso il cuore industriale della Bosnia, con la chimica di base di Tuzla, il principale centro siderurgico della ex Jugoslavia, Zenica, e le molte miniere di carbone, le centrali termoelettriche e le medie e piccole città industriali circostanti. (...)*²⁸⁴

Questa tesi è avvalorata dal fatto che i confini fra le due entità bosniache tracciati a Dayton corrispondono all'incirca alla linea del fronte di guerra al momento dell'armistizio; ciò ha portato ad includere nella RS gran parte delle infrastrutture

²⁸³ Oggi i musulmani praticanti sono molti di più rispetto al 1990, quando erano pressoché tutti laici, ed è in costante aumento il numero di moschee e luoghi di culto e riunione islamici.

Da parte sua, più volte, durante il conflitto, la Chiesa nazionale serba ortodossa, anche attraverso le dichiarazioni del patriarca di Belgrado, incitò la causa nazionalistica. Spesso, le truppe serbe festeggiavano una qualche vittoria alzando le dita medio, indice e pollice, gesto che nella simbologia ortodossa sta a significare la Santissima Trinità.

²⁸⁴ Lizza, *Geopolitica*, op. cit., p. 271.

industriali bosniache, che alla lunga hanno permesso un maggiore rilancio economico di Banja Luka rispetto alla FbiH.

In Kosovo, sono ravvisabili matrici etniche, linguistiche e religiose. Gli albanesi non hanno una matrice etnica slava (probabilmente discendono dagli antichi illiri), e si trovavano in una evidente condizione di inferiorità rispetto ai serbi, nonostante la loro schiacciante maggioranza numerica. Le vicende degli anni Novanta vanno però inseriti in un contesto storico costituito da una lunga serie di scontri fra le due etnie²⁸⁵ per il dominio su una regione che ha una notevole importanza strategica, in quanto al centro di due corridoi di comunicazione strategici (Nord-Sud dal Baltico all'Egeo e Est-Ovest dal Mar Nero all'Adriatico) e la cui regione settentrionale è ricca di risorse minerarie. Inoltre il Kosovo aveva un alto valore simbolico per i serbi²⁸⁶, peraltro esasperato dalla retorica nazionalista. Per rispondere alle velleità separatiste di Pristina (si noti che almeno inizialmente il Kosovo, regione autonoma all'interno della Repubblica Federata di Serbia, mirava ad ottenere lo status di repubblica autonoma, rimanendo all'interno della Jugoslavia) Belgrado diede avvio a operazioni di pulizia etnica, che però sono state ingigantite oltre misura dalla propaganda albanese e dai media occidentali, e si intensificarono solo una volta che erano iniziati i bombardamenti della NATO. La lingua albanese è completamente diversa dal serbo, e gli ostacoli posti dal Belgrado per impedirne l'insegnamento hanno sicuramente bruciato sul fuoco del nazionalismo; inoltre gli albanesi sono musulmani, ma nel caso kosovaro la matrice religiosa non sembra aver avuto alcuna importanza, essendo la popolazione albanese la più laica del mondo islamico, né il conflitto sembra aver fomentato il fondamentalismo religioso come invece è successo in Bosnia.

In Transnistria le differenze etno-linguistiche sono state più volte addotte a causa del conflitto. La PMR, infatti, nasceva in difesa delle popolazioni slavofone, che si sarebbero sentite discriminate dai provvedimenti legislativi nazionalistici presi dai leader dell'etnia moldovo-romena. In realtà, ad una analisi più approfondita, ciò non pare essere vero. Infatti, sia a Chisinau che a Tiraspol la popolazione non è affatto omogenea. Al censimento del 2004 in Transnistria le comunità moldovo-romene, russe e ucraine risultavano di fatto equiparate: 31,9% la prima, 30,3 % la seconda e 28,8% la terza (rispetto al 1989 la popolazione di etnia romena è però diminuita di circa il 10%).

²⁸⁵ Con l'annessione del Kosovo nel 1913, ai danni dell'impero turco, la Serbia procedette immediatamente a una opera di pulizia etnica contro gli albanesi (si stimano circa 20.000 giustiziati) e a una ricolonizzazione serba. Durante la prima guerra mondiale la popolazione albanese appoggiò le truppe austro-ungariche e bulgare che occuparono il Kosovo. Al termine di questa, però, la regione passò al Regno di Jugoslavia, egemonizzato dai serbi, che continuarono la pulizia etnica interrotta dal conflitto. Al momento dello scoppio della seconda guerra mondiale, la popolazione albanese era scesa sotto il 50% del totale. Durante il conflitto, il Kosovo fu diviso in due parti: il nord fu annesso alla Serbia, controllata dai tedeschi; il sud fu inglobato all'Albania italiana, dove i serbi furono oggetto a loro volta di pulizia etnica da parte albanese. Questa pulizia etnica subì una accelerazione nel 1943, dopo la caduta del fascismo, quando i nazisti occuparono anche il sud del Kosovo e organizzarono una divisione SS formata da albanesi.

²⁸⁶ Si veda la nota 282.

Nel resto della Moldova l'etnia romena raggiunge il 64,5%, ma russi e ucraini rappresentano comunque una cospicua minoranza (rispettivamente 13% e 13,8%)²⁸⁷. A Chisinau gli slavofoni non paiono essere discriminati e la lingua russa è di uso comune, soprattutto nei centri abitati più grandi. A causa del conflitto non può sicuramente essere posta una matrice religiosa, in quanto gli slavofoni e i moldovo-romeni sono uniti dalla comune Fede cristiano-ortodossa. Dunque, le cause all'origine del conflitto transnistriano paiono essere squisitamente economiche e si configurano con la volontà da parte di una ristretta elite di non perdere i propri centri di potere. Questa affermazione è confermata dal fatto che la maggior parte del tessuto industriale moldovo fosse localizzata nella striscia di terra oltre il Dnestr e che gli impianti e le fabbriche fossero amministrati da coloro che oggi formano l'oligarchia al potere a Tiraspol. Vi è poi una causa esogena: il desiderio della Russia di non far scivolare verso l'Occidente un territorio già appartenuto all'URSS, come invece è accaduto per i paesi baltici, e la volontà di mantenere un bastione e un punto d'appoggio alle porte della Penisola Balcanica, hanno sicuramente contribuito prima a originare e poi a cristallizzare il conflitto.

4.2 – Gli atteggiamenti dei principali attori internazionali durante i conflitti.

Con il disfacimento dell'Unione Sovietica, gli USA sono rimasti l'unica superpotenza sulla scena internazionale, e in varie occasioni hanno assunto il ruolo di "poliziotto" e di garante della sicurezza mondiale. Verso il Kosovo, la Bosnia e la Transnistria hanno tenuto atteggiamenti difficili.

Durante i momenti di maggiore crisi in Kosovo, gli Stati Uniti hanno tenuto un atteggiamento piuttosto fermo e coerente verso la questione kosovara. Gli USA sono sempre stati, infatti, i più forti sostenitori della causa albanese fra tutti gli attori internazionali, e solamente durante i primi approcci alla crisi dimostrarono una certa prudenza verso la questione. Ma la nomina di Madeleine Albright a Segretario di Stato (prima era ambasciatrice americana all'ONU) coincise con una decisa svolta verso la fermezza, incoraggiata anche dal massacro di Drenica, compiuto dai serbi nel febbraio 98. La Albright, figlia di un emigrante di origine ebreo-boema che era stato ambasciatore cecoslovacco a Belgrado fra il '45 e il '47, nutriva una scoperta ostilità verso il regime di Milosevic, ostilità che nei primi tempi non era affatto condivisa dai politici europei e neanche a Washington. La Albright spinse sempre sull'acceleratore per arrivare alla guerra, tanto che Pirjevec ipotizza che essa si sentisse particolarmente coinvolta nel conflitto a causa delle sue origini ebraiche, paragonando il caso kosovaro con la situazione dei Sudeti alla fine degli anni trenta (che sfociò nella cessione della regione facente parte della Cecoslovacchia alla Germania di Hitler²⁸⁸).

²⁸⁷ "Moldavia." Microsoft® Encarta® 2008 [DVD]. Microsoft Corporation, 2007.

²⁸⁸ Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., p. 601.

Quali che fossero le motivazioni personali della Albright, è evidente che gli Stati Uniti volessero comunque risolvere la questione balcanica una volta per tutte, e lo strumento scelto per raggiungere questo obiettivo era la NATO, a cui Washington cercava di trovare una nuova dimensione dopo la scomparsa del nemico per cui l'Alleanza era stata creata e che si era discretamente comportata nel primo impiego offensivo della sua storia in Bosnia qualche anno prima. Allo stesso tempo, il Kosovo non era la principale preoccupazione del presidente democratico Bill Clinton, che nel 1998 dovette confrontarsi con lo scoppio dello scandalo *sexgate*²⁸⁹. Proprio lo scandalo fu probabilmente la causa per cui Clinton fu inizialmente restio a condividere pienamente (pur senza sconfessare) l'azione aggressiva del suo Segretario di Stato: infatti, un coinvolgimento delle truppe americane con probabili perdite avrebbe fatto precipitare la sua popolarità e il consenso degli americani, già a livelli particolarmente bassi. Quando gli Stati Uniti riuscirono a vincere le ritrosie europee e cominciarono i bombardamenti della NATO, l'utilizzo delle truppe di terra rimase comunque assolutamente un tabù da non infrangere (anche se la possibilità, scartata a livello politico, fu comunque presa in considerazione dagli ambienti militari NATO), e gli stessi attacchi aerei sarebbero dovuti avvenire con il massimo livello di sicurezza possibile. L'intervento militare della NATO in Kosovo rappresentava una novità a livello internazionale, in quanto non aveva avuto il patrocinio di alcuna risoluzione ONU e sarebbe stato legittimato dal Palazzo di Vetro solamente a posteriori. Su questo piano, si può dire che la presidenza Clinton diede inizio a una politica estera americana e uso delle forze militari nel mondo basate sull'unilateralismo, riducendo ancora di più il già labile potere decisionale e di intervento dell'ONU²⁹⁰.

Le differenze nella politica statunitense fra i due casi derivati dalla dissoluzione della Jugoslavia sono evidenti: innanzitutto in Kosovo gli Stati Uniti hanno tenuto atteggiamenti maggiormente diretti, fermi, senza possibilità di fraintendimento, appoggiando costantemente la parte albanese e in particolare quella più oltranzista. In Bosnia, al contrario, la politica statunitense è stata decisamente più incerta e oscillante, e la ragione può essere spiegata in vari modi: quello bosniaco è stato il primo conflitto di una certa entità con cui gli Stati Uniti si sono dovuti confrontare con lo status di unica superpotenza mondiale e ciò ha provocato probabilmente un senso di smarrimento nell'establishment di Washington; questa difficoltà di indirizzare la politica è stata aggravata dalla volontà di non andare contro l'ONU e una certa paura di urtare la

²⁸⁹ Lo scandalo, così ribattezzato dai giornalisti, ruotava attorno alla relazione di Clinton con la stagista Monica Lewinsky.

²⁹⁰ L'argomento esula dai temi di questo lavoro, ma si noti che Bush Senior mosse guerra all'Iraq solo alla testa di una coalizione ONU. Clinton invece avrebbe dato vita ad altre due operazioni militari unilaterali, in veste di "garante della sicurezza" mondiale: si tratta delle operazioni aeree in Afghanistan nel 1998 e in Iraq nel 1999. Bush Junior avrebbe poi proseguito con la stessa politica, in particolare con la seconda guerra in Iraq. Barack Obama, a causa della gravissima crisi economica e finanziaria che ha travolto il mondo e gli USA in particolare e di un generale momento di debolezza internazionale degli Stati Uniti, parrebbe voler accantonare la dottrina dell'intervento unilaterale, tornando a una politica estera maggiormente diplomatica e collettivamente condivisa.

sensibilità degli alleati europei, nonché dai problemi derivanti dal cambio di colore della Presidenza a conflitto in corso (Bush era repubblicano, Clinton democratico). E' fuor di dubbio che, in Kosovo, gli Stati Uniti hanno saputo sfruttare al meglio l'esperienza bosniaca, riducendo al minimo i tentennamenti e compattando attorno a sé l'Alleanza Atlantica. Inoltre, nel '99 ha sicuramente inciso la volontà di concludere definitivamente la partita con Milosevic.

Non si può invece parlare di politica statunitense durante il conflitto armato in Transnistria nel 1992, in quanto gli USA non si sono praticamente curati della questione, ritenendola un *affaire* interno russo e avendo altre urgenze considerate prioritarie da affrontare (l'aggravarsi della situazione in Somalia e la stessa Bosnia).

Escludendo la Romania, coinvolta in certo senso in maniera diretta, i paesi europei non si sono occupati del conflitto armato in Transnistria, se non come un momento secondario all'interno del processo di disgregazione dell'URSS. Sono invece stati coinvolti approfonditamente nelle guerre in Bosnia e Kosovo. Infatti, fra tutti gli attori internazionali, i paesi europei e la UE, sono sicuramente quelli con i maggiori interessi in Kosovo e Bosnia, in quanto prossimo ai propri confini e perché l'immigrazione kosovara e bosniaca si dirige *in primis* verso i loro territori.

Eppure, nonostante questi importanti obiettivi e vasti interessi, la UE non è mai riuscita a perseguire una minima politica comune durante le guerre, confermando che gli interessi individuali di ciascun membro prevalgono sulla volontà di perseguire indirizzi collettivi. Ciò, d'altronde, costituisce la più grave pecca della UE, una potenza sul piano economico ma politicamente debole e ancora non in grado di confrontarsi alla pari con l'alleato/competitore che sono gli Stati Uniti d'America.

L'appartenenza di alcuni dei principali paesi europei al Gruppo di Contatto, di cui però erano membri a titolo individuale e non come rappresentanti dell'Unione Europea, dimostra la disunità della UE e ancor più come, nelle questioni considerate veramente importanti, la cornice dell'Unione venga considerata come una cornice ristretta, un laccio che impedisce i movimenti.

La Gran Bretagna si schierò fin dall'inizio dell'acuirsi della crisi kosovara a fianco degli Stati Uniti, mentre durante il conflitto bosniaco i due paesi erano entrati più volte in contrasto. Ciò era dovuto in gran parte all'avvicendamento del governo, che ora era in mano dei laburisti guidati da Tony Blair, il quale intendeva migliorare i rapporti con l'amministrazione Clinton, che aveva avuto rapporti difficili con la precedente amministrazione conservatrice guidata da John Major. Con Blair, invece, la Gran Bretagna è diventata il più fedele alleato degli Stati Uniti, rafforzando il proprio legame anche con il cambio di colore alla Casa Bianca nel 2000, che portò a insediarsi a Washington il repubblicano George W. Bush. Certo, non mancarono screzi fra Londra e Washington durante la crisi kosovara, che si registrarono in almeno due occasioni: la prima all'inizio di giugno del '98, quando i britannici presentarono al Consiglio di Sicurezza ONU una bozza di risoluzione (che mirava a coinvolgere lo stesso Consiglio

nel dibattito sull'uso della forza, e in particolare della NATO, per dirimere la questione kosovara) senza preavvertire il dipartimento di Stato americano, provocando le ire della Albright (che addirittura prese a male parole il ministro degli esteri britannico Cook). Tuttavia, l'intervento di Blair pose fine alla diatriba, e schierò definitivamente la Gran Bretagna a favore dell'intervento armato, anche senza autorizzazione ONU²⁹¹. La seconda occasione di dissenso si ebbe invece con riguardo alla questione dell'invasione del Kosovo da parte delle truppe di terra. Si è visto come Clinton non intendesse arrivare a tanto, convinto che sarebbe stato un dispendio di risorse, con un rischio eccessivo di perdite di giovani americani, intollerabile per una amministrazione già traballante sul piano interno. Per Washington non si doveva andare oltre i bombardamenti e per le operazioni terrestri si sarebbe dovuto semplicemente utilizzare l'UCK, concetto ribadito da Clinton in un discorso del 24 marzo 1999. Stavolta Londra si dimostrò più bellicosa del suo alleato, e contestò l'atteggiamento americano contrario all'intervento terrestre, sostenendo che così procedendo, all'Armata jugoslava sarebbe bastato chiudersi a riccio nell'attesa che la tempesta passasse. Tuttavia, anche in questo caso, gli americani ebbero la meglio, e dell'intervento terrestre non se ne fece nulla²⁹². Durante la crisi bosniaca, invece, gli screzi fra Londra e Washington furono decisamente più numerosi, in particolare sul ruolo della missione UNPROFOR, a cui il Regno Unito partecipava, al contrario degli Stati Uniti, e sull'opportunità di procedere ai bombardamenti aerei; in realtà le due questioni sono legate, in quanto l'ostruzionismo britannico verso i raid aerei aveva origine nella paura che questi ultimi avrebbero potuto coinvolgere le proprie truppe.

La Germania è stata particolarmente coinvolta nelle vicende derivanti dalla dissoluzione della ex Jugoslavia, per motivi economici, in quanto principale partner di molte repubbliche balcaniche, ma anche per affinità culturale con esse. Tuttavia, Bonn (e, in seguito alla riunificazione delle due Germanie, Berlino) si concentrò principalmente su Slovenia e Croazia. In ogni caso, lo Stato tedesco è sempre stato il principale fautore europeo dell'intervento armato nella crisi bosniaca. Sulla questione kosovara, la Germania, all'inizio della crisi ancora guidata dall'Unione Cristiano Democratica di Helmut Kohl, si schierò nuovamente su posizioni interventiste. La guerra umanitaria avrebbe potuto avere l'effetto di esorcizzare i fantasmi del passato nazista, sempre vivi nella nazione tedesca. Ma le elezioni del 1998 provocarono un cambio di colore del governo, portando al potere il Partito Socialdemocratico guidato da Gerhard Schröder. Questi, più vicino alle posizioni russe²⁹³, decise di continuare ad

²⁹¹ Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., p. 573.

²⁹² *Ibidem*, p. 621.

²⁹³ Ad esempio delle sue posizioni filorusse, concluse il suo mandato nel novembre 2005, nel 2006 Schröder accettò l'offerta dell'ente russo Gazprom e si mise a capo del consorzio Nord Stream AG, costituito con l'obiettivo della costruzione di un gasdotto che dovrebbe collegare la costa russa nella regione di Vyborg alla costa tedesca nella regione di Greifswald, passando per il Mar Baltico.

appoggiare i bombardamenti, ma allo stesso tempo anche di dare nuovo vigore all'attività diplomatica, culminata con il piano Fischer visto precedentemente.

Francia e Italia non si sono mai completamente allineate sulle posizioni americane, né in Bosnia, né in Kosovo. Ciò era una conseguenza dei buoni rapporti, sia commerciali, sia diplomatici, che i due paesi intrattenevano con la Serbia, sin dai tempi della prima guerra mondiale. In Bosnia, la Francia si schierò su posizioni interventiste solo in seguito all'elezione di Chirac all'Eliseo. In Kosovo erano inizialmente contrarie all'intervento, ma dovettero mutare le proprie posizioni in seguito all'eccessivo prolungarsi delle negoziazioni e alle continue notizie sulla pulizia etnica in corso nella regione. Ciò non impedì però a Parigi e Roma di mantenere comunque una certa sensibilità verso le posizioni serbe, come dimostrato dall'appoggio dato dall'allora ministro degli esteri italiano Lamberto Dini alla proposta serba di una presenza internazionale in Kosovo, ma sul modello UNPROFOR (che si era dimostrato fallimentare in Bosnia). La proposta fu scartata con sdegno dagli americani e addirittura il ministro italiano fu accusato di aver trescato con i serbi, passandogli materiale riservato, durante i lavori di Rambouillet²⁹⁴.

La Russia di Boris Eltsin era un gigante dai piedi d'argilla. Ereditava il ruolo politico, economico e militare dell'ormai dissolta URSS, nonché una classe politica divisa fra nostalgici, nazionalisti, comunisti, progressisti, filo-occidentali, una economia allo sfacelo, forze armate sproporzionate rispetto alla nuova realtà strategica. Durante l'ultimo decennio del XX secolo, lo sviluppo politico ed economico del paese era stato molto lento e continuamente ostacolato dalla lotta che le potentissime oligarchie politico-finanziarie avevano ingaggiato per il controllo dell'ampio patrimonio pubblico. Buona parte di questo patrimonio era stato privatizzato, spesso con operazioni la cui legalità appariva quantomeno discutibile, e diviso, per tutti gli anni novanta, tra membri del clan presidenziale, ex esponenti del vecchio partito comunista sovietico, imprenditori privi di scrupoli e criminalità organizzata. La situazione politica non poteva non risentirne pesantemente e il risultato erano i numerosi scontri tra Eltsin e la Duma. La Costituzione russa, di stampo presidenziale, garantiva a Eltsin ampi poteri (tra cui la possibilità di sciogliere il parlamento) che egli utilizzò in maniera spregiudicata per consolidare la propria posizione e posizionare uomini a lui fedeli nei ruoli chiave dell'amministrazione. Sintomo evidente delle lotte di potere in corso al Cremlino era la continua alternanza di Primi Ministri fra il 1998 e il 1999: Cernomyrdin (poi inviato speciale russo in Kosovo e co-ideatore del Piano Ahtisaari, aveva fama di essere filo-occidentale), Kiriyenko, Primakov (forte critico della politica estera americana), Stepasin. Solo l'entrata in scena di Vladimir Putin avrebbe stabilizzato la situazione politica²⁹⁵.

²⁹⁴ Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, op. cit., pp. 592-593.

²⁹⁵ "Russia." Microsoft® Encarta® 2008 [DVD]. Microsoft Corporation, 2007.

Ovviamente, le debolezze interne si riflettevano sulla politica estera: così, sebbene a parole la Russia facesse la voce grossa e garantisse il proprio sostegno alla Serbia di Milosevic (in virtù del sentimento panslavista tanto caro alle forze nazionaliste presenti a Mosca), sia durante le vicende bosniache che durante la crisi kosovara, nei fatti essa tenne un atteggiamento pragmatico e non fece mai seria opposizione alla politica americana verso Belgrado. D'altronde, l'economia russa, che subiva lo shock di una apertura al mercato troppo brusca e rapida²⁹⁶, necessitava dei finanziamenti occidentali e di conseguenza non poteva certo inimicarsi Washington²⁹⁷. In realtà, in Bosnia la Russia, desiderosa di rafforzare il proprio status internazionale e di mantenere una qualche influenza sui Balcani, provò a giocare un ruolo più attivo, in qualità di mediatrice, rispetto a quanto avrebbe fatto qualche anno dopo in Kosovo. Eppure Mosca non ebbe un peso determinante nel raggiungimento degli Accordi di Dayton, mentre nel '99, nonostante le proprie debolezze strutturali, riuscì comunque a svolgere un ruolo di primo piano durante le manovre diplomatiche contemporanee all'intensificarsi della guerra e che portarono alla firma di Milosevic dell'accordo che mise fine ai bombardamenti. In tale contesto, infatti, fu particolarmente importante l'azione mediatrice di Cernomyrdin, che ebbe numerosi incontri col leader di Belgrado e con i rappresentanti NATO.

In Transnistria, invece la questione era totalmente diversa. Questa regione faceva parte dell'URSS ed era (ed è) abitata da una cospicua comunità russa. Qui Mosca non poteva permettersi di non assumere un ruolo attivo, in quanto un eventuale immobilismo avrebbe potuto fungere da segno di debolezza per i nascenti Stati ex sovietici, che comunque la Russia voleva tenere nella propria orbita attraverso la CSI. Inoltre, Eltsin intendeva dare un segnale anche ai circa 25 milioni di russi che si trovarono al di fuori della madrepatria con la dissoluzione dell'Unione Sovietica: Mosca non li avrebbe abbandonati in balia dei nazionalismi dei nuovi Stati. Così la Russia, che manteneva in Transnistria l'armata che, nei piani sovietici, avrebbero dovuto attaccare l'Occidente dai Balcani in un ipotetico scontro con la NATO, si schierò apertamente a favore dei separatisti contro i nazionalisti moldovi, non limitandosi ad armare gli insorti ma anche partecipando con proprie truppe agli scontri. L'intervento di Mosca fu decisivo per le sorti della guerra e l'armistizio sanciva così l'indipendenza de facto di una sorta di protettorato russo quale era la PMR.

²⁹⁶ Il passaggio dall'economia pianificata dell'epoca sovietica all'economia di mercato capitalista fu attuata dal ministro dell'economia e poi primo ministro Igor Gaidar. Il suo programma di riforme mirava a compiere la transizione entro un anno. Il primo effetto dell'introduzione dell'economia di mercato fu una rapidissima inflazione (i prezzi raggiunsero livelli assolutamente insostenibili per la maggior parte della popolazione) e svalutazione del rublo.

²⁹⁷ All'inizio del 1999 il Fondo Monetario internazionale concedette a Mosca un prestito di otto miliardi di dollari.

4.3 – Gli atteggiamenti dei principali attori internazionali dalla fine dei conflitti fino ad oggi.

Si può notare un trend significativo nella politica statunitense nei Balcani, che porta a un progressivo disimpegno degli Stati Uniti dalle questioni kosovara e bosniaca. Ciò è confermato dalla costante e continua diminuzione delle truppe schierate nelle missioni di pace, sostituite dai contingenti europei o di altri paesi che però non hanno sicuramente lo stesso peso specifico degli USA come deterrente. Addirittura, in Bosnia la missione militare, che di militare ha peraltro ormai ben poco, è oggi a guida europea, senza nessuna partecipazione da parte di soldati di Washinton. Questa diminuzione delle truppe è correlata all'aumento dell'impegno statunitense in altri teatri, in particolare Afghanistan e Iraq. Nel caso del Kosovo, però, l'appoggio di Washington agli albanesi (e in particolare ai leader dell'ex UCK) rimane garantito e gli Stati Uniti mostrano esplicitamente il proprio favore alla soluzione dell'indipendenza unilaterale di Pristina per risolvere la questione dello status finale della regione, che era stata rimandata *sine die* dalla Risoluzione 1244. L'appoggio statunitense è confermato dal fatto che gli americani sono fra i primi a riconoscere il nuovo Stato del Kosovo, il 18 febbraio, a neanche 24 ore dalla dichiarazione letta dal premier kosovaro Thaci. Inoltre gli USA si occupano di finanziare, organizzare e addestrare il nuovo esercito kosovaro, mentre giuristi americani hanno collaborato fattivamente alla stesura della nuova Costituzione di Pristina. Di fatto, le sorti del Kosovo sono state sempre dipendenti dagli umori americani e la sua indipendenza pare assicurata, almeno finché gli USA non rinnegheranno il proprio appoggio ai leader albanesi di Pristina, la qual cosa pare per ora assolutamente improbabile.

In Transnistria, invece, il coinvolgimento americano è andato aumentando a partire dai primi anni duemila, ed è configurabile come risposta alla ripresa economica e conseguente rafforzamento della Russia. In quest'ottica, le politiche statunitensi verso Chisinau e Tiraspol sono da inserire in un più ampio contesto strategico che vedeva confrontarsi le amministrazioni Bush e Putin, mentre ora, con il cambio della guardia a Washington, le relazioni fra i due paesi sembrano distendersi. Peraltro, gli USA, nonostante l'aumento dell'interesse verso la Transnistria e qualche blanda misura politica nei suoi confronti, continuano a non essere un attore decisivo per la risoluzione della controversia.

Al termine dei bombardamenti e con il dispiegarsi delle varie missioni internazionali, sia in Kosovo che in Bosnia, la UE svolse un ruolo di primo piano, sia a livello di contingenti militari per KFOR e IFOR/SFOR, sia a livello civile, con numerosi stanziamenti finanziari per la ricostruzione. Ma anche stavolta i membri agirono singolarmente, senza la necessaria coordinazione (che a livello militare era invece garantita dalla NATO). E anche al momento della dichiarazione d'indipendenza di Pristina, la UE si è presentata divisa, con cinque membri (di cui uno, la Spagna, di primo piano) che ancora non hanno riconosciuto il Kosovo come Stato indipendente.

Nell'*affair Kosovo*, l'Unione Europea pare sia riuscita a trovare un certo accordo fra i propri membri solo sulla missione EULEX, che ha ottenuto un consenso più o meno generalmente condiviso fra essi, visto che anche i cinque Stati "dissidenti" hanno deciso di astenersi durante la votazione per la sua approvazione, invece di esprimere voto contrario. In Bosnia, invece, si è raggiunta una comunione di intenti con l'organizzazione della prima missione militare a guida europea, EUFOR, e sulla costituzione dell'Ufficio dell'EUSR, ma non vi è nessuna chiarezza sulle reali possibilità della Bosnia di entrare a far parte dell'Unione.

Nel caso transnistriano, invece, la UE ha aumentato il proprio interesse e il proprio impegno man mano che l'allargamento a Est diventava sempre più una realtà. Tuttavia, non è riuscita ad imporsi come attore di primo piano nelle negoziazioni e le stesse sanzioni prese contro il regime di Tiraspol appaiono poco incisive, in quanto non vanno ad intaccare gli interessi dell'oligarchia locale. EUBAM è una missione piccola e dal mandato piuttosto ristretto, e la sua attività di monitoraggio delle frontiere è facilmente aggirabile. Dato che le motivazioni che hanno spinto i leader della PMR a separarsi dal resto della Moldavia appaiono più economiche che altro, un modo per risolvere il conflitto sarebbe quello di rendere Chisinau attraente agli occhi dei transnistriani. E' ovvio che tale compito spetta alla UE, che in effetti ha provveduto a concedere varie facilitazioni doganali per i prodotti moldovi e ad aiuti per lo sviluppo attraverso il programma TACIS. Tuttavia, l'Unione e i suoi membri hanno trascurato per ora il settore degli investimenti diretti, che invece paiono l'unica possibilità per risollevare le sorti dell'economia moldova.

Con l'ascesa al potere di Putin, la situazione politica interna russa si stabilizzò, accompagnata comunque da una certa deriva autoritaria²⁹⁸. Alla stabilizzazione politica interna, si è accompagnata una ripresa economica degna di nota, con elevati ritmi di crescita del PIL²⁹⁹, dovuta in gran parte al vertiginoso aumento dei prezzi di gas naturale e petrolio, di cui la Russia è grande esportatrice³⁰⁰ (in particolare di gas, per la cui fornitura la gran parte dei paesi europei sono quasi totalmente dipendenti da Mosca, come visto in più occasioni durante le crisi russo-ucraine in campo energetico, che hanno fatto temere ampi black out). Se a questi fattori si accompagna anche un progressivo indebolimento degli Stati Uniti sulla scena internazionale, dovuto

²⁹⁸ Con la fine dei due mandati presidenziale e l'ascesa alla carica di presidente del suo delfino Medvedev, Putin è diventato primo ministro. La diarchia per ora pare reggere, con Putin che ancora mantiene un ruolo di supremazia, ma prevedere sviluppi futuri sulla sua tenuta pare ancora difficile e risulterebbe azzardato.

²⁹⁹ Le percentuali di crescita del PIL annua sono del 10% nel 2000, del 6.4% nel 2005, del 7.4% nel 2006 e del 8.1% nel 2007. Dati trattati dai report disponibili sul sito della Banca Mondiale, <http://worldbank.org>.

³⁰⁰ Ovviamente, essendo la Russia un esportatore di materie prime con una economia scarsamente diversificata, la floridità della sua economia dipende altamente dal prezzo internazionale delle materie prime stesse. Così quando i prezzi sono alti, come nei primi anni duemila fino al 2008, aumenta anche la ricchezza; ma quando, come in questa fase di recessione, i prezzi diminuiscono repentinamente, anche l'economia del paese esportatore cade a picco, ed è quello che sta succedendo nel 2009 alla Russia, limitandone conseguentemente anche le iniziative di politica estera.

all'impantanarsi in Iraq e Afghanistan e alla montante crisi dei *sub prime*, si capisce come la politica estera russa abbia potuto assumere un profilo decisamente più alto³⁰¹. Nonostante ciò, il ruolo russo in Kosovo e Bosnia nei dieci anni dopo la guerra è comunque rimasto certamente limitato e non paragonabile a quello di Stati Uniti o Europa, anche a causa dei legami che ancora legano Mosca a Belgrado. La volontà di indipendenza di Pristina è vista però da Mosca come una possibilità per far assurgere il caso kosovaro a precedente favorevole per le repubbliche russofone in Georgia³⁰², come specificato anche nell'ultima intervista concessa da Putin in veste di presidente nel febbraio 2008, qualche giorno prima della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo³⁰³. Anche le possibilità di secessione della RS dalla BiH e il riconoscimento dell'indipendenza della Transnistria dalla Moldova sono equiparati da Mosca al caso kosovaro.

Però, se è vero che la Russia rimane il principale partner politico della PMR, è anche vero che si sono registrati alcuni momenti in cui i leader di Tiraspol hanno accusato un certo allentamento nei rapporti con Mosca, dovuto all'avvicinamento fra Putin e il Presidente moldovo Voronin. Il fatto che nel 2008 la Russia abbia riconosciuto ufficialmente l'indipendenza dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, ma non della Transnistria, può far supporre che Mosca non esiti ad abbandonare al proprio destino la PMR, nel caso che una opzione del genere fosse favorevole alle proprie politiche estere (un esempio, per ora però altamente improbabile, potrebbe essere l'usare la Transnistria come pedina di scambio per ottenere il riconoscimento internazionale delle due citate repubbliche secessioniste caucasiche).

4.4 – Il ruolo di eventuali altri attori esterni e delle principali organizzazioni internazionali prima, durante e dopo i conflitti.

In tutti e tre i casi presi in esame è riscontrabile la presenza di altri attori esterni che hanno avuto una certa influenza sugli eventi. Si tratta di alcuni Stati musulmani e della Serbia per la Bosnia, dell'Albania per il Kosovo e di Romania e Ucraina per la Transnistria.

Durante il periodo della guerra, gli Stati musulmani aderenti all'Organizzazione per la Conferenza Islamica si sono senza dubbio schierati a favore dei correligionari bosniacchi, finanziandone gli acquisti di materiale bellico e spedendo in loro aiuto

³⁰¹ Ciò ha permesso a Mosca di contrapporsi efficacemente al sogno dell'ormai ex presidente Bush di costruire il cosiddetto "scudo spaziale" e a porre pressioni sulla NATO affinché non si concretizzasse l'allargamento della stessa ad Ucraina e Georgia

³⁰² Il riconoscimento russo dell'indipendenza kosovara può essere visto come merce di scambio con USA e UE in un possibile baratto fra Occidente e Russia che consisterebbe per l'appunto nel riconoscimento ufficiale russo di Pristina e quantomeno un riconoscimento di fatto da parte occidentale del protettorato russo su Abkhazia e Ossezia. Comunque sia, questa ipotesi allo stato attuale pare piuttosto improbabile.

³⁰³ In quell'occasione, Putin paragonò la situazione kosovara non solo alla Transnistria e alle repubbliche del Caucaso, ma anche all'irridentismo basco in Spagna, all'Irlanda del Nord in Gran Bretagna e alla Repubblica del Nord di Cipro. Repubblica.it, 15-02-2008.

alcune migliaia di combattenti armati. Anche in seguito alla cessazione delle ostilità, l'influenza di paesi come l'Arabia Saudita non è cessata e si è manifestata attraverso i finanziamenti per la costruzione di moschee e in generale per la radicalizzazione dell'Islam locale.

La Serbia ha sostenuto l'autonomia della Republika Srpska di Bosnia fin dalla sua nascita, in quanto veniva considerata una propria propaggine da annettere (insieme alla Krajina croata) per dar vita al sogno della Grande Serbia, in maniera tale da esercitare un ruolo egemone nei Balcani. Così, le armate di Belgrado furono direttamente coinvolte nel conflitto, appoggiando attivamente le truppe di Mladic. In seguito agli Accordi di Dayton (firmati dai leader di Belgrado in rappresentanza della RS, a dimostrazione di quanto fossero stretti i vincoli fra loro) la Serbia prese a esercitare pressioni ed assunse un ruolo ostruzionistico, impedendo di fatto corrette relazioni politiche fra le due entità bosniache. Questa attività ostruzionistica non cessò in seguito alla caduta di Milosevic e continuò per tutta la durata dei governi guidati da Kostunica. Solo con la sconfitta di quest'ultimo i rapporti fra Bosnia e Serbia sono cominciati a migliorare, dato anche che l'entrata nell'Unione Europea di Belgrado è legata a doppio filo ai progressi di Sarajevo nel percorso di integrazione europea.

Non penso la Serbia possa essere considerata come attore esterno nel caso del Kosovo, bensì come attore interno e parte in causa, in quanto questa regione si configurava come provincia autonoma della Repubblica Serba, che ancora la considera come parte integrante del proprio territorio. Anche in seguito alla dichiarazione di indipendenza del febbraio 2008, vi sono in alcune località kosovare a maggioranza serba organi amministrativi che non rispondono a Pristina, bensì a Belgrado.

Un attore che ha avuto notevole influenza sul corso degli eventi in Kosovo è stata sicuramente l'Albania, che ha fornito anche appoggio logistico alle forze NATO durante il conflitto nel 1999. Più volte si è paventata, soprattutto da parte kosovara, l'ipotesi dell'unione fra Pristina e Tirana, in maniera tale da formare la cosiddetta Grande Albania, che avrebbe dovuto riunire tutte le genti di etnia albanese. Una simile opzione avrebbe però sicuramente destabilizzato la regione balcanica e in particolare il Montenegro, la FYROM Macedonia e la Grecia, dove sono localizzate cospicue minoranze albanesi, spesso piuttosto riottose (in particolare nella FYROM Macedonia), e per questo motivo non è mai stata presa in considerazione da parte della coalizione NATO. Inoltre, anche l'Albania, colpita negli anni novanta da una gravissima crisi economica, politica e sociale, in seguito alla caduta del regime comunista, temeva l'unione con il Kosovo, in quel periodo relativamente più sviluppato economicamente e culturalmente³⁰⁴ (oggi, l'Albania è però in una fase di crescita economica, che contrasta con le difficoltà dell'economia kosovara).

³⁰⁴ Il Lizza specifica come i kosovari possedessero maggiori capacità imprenditoriali e vantassero significative esperienze di governo sotto il regime di Tito, che li avrebbero portati ad ambire a posizioni dirigenziali e di privilegio rispetto agli albanesi di Tirana. G. Lizza, *Geopolitica, op. cit.*, p. 272.

Nel caso transnistriano hanno esercitato una indubbia influenza Romania e Ucraina. La prima ha rappresentato un polo di attrazione per l'élite nazionalista moldova di etnia romena che, nei primi anni novanta, mirava più o meno velatamente all'unione fra i due Stati. Fu questo uno dei motivi, o quantomeno una delle cause addotte dai leader di Tiraspol per procedere alla secessione della PMR. In seguito, i rapporti fra Moldova e Romania non sono mai stati semplici, con molteplici momenti di tensione seguiti da fasi di riavvicinamento. Tuttavia, nonostante le velleità nazionalistiche e di annessione, espresse spesso a voce alta dai dirigenti di Bucarest, non sembrano esserci mai state le condizioni per una unione. Durante gli anni novanta, infatti, la Romania si è trovata ad affrontare un periodo di grave crisi economica, derivante dal passaggio da una arretrata economia collettivista a una di mercato³⁰⁵, con un difficile processo di privatizzazione delle imprese da portare avanti, e difficilmente avrebbe potuto sopportare ed affrontare con successo gli oneri derivanti dall'unione con una terra ancor più povera. Con l'ascesa al potere di Voronin e del Partito Comunista in Moldova, le relazioni fra Chisinau e Bucarest si sono fatte estremamente tese, come evidenziato dalla crisi diplomatica avvenuta in occasione delle elezioni politiche moldove nella primavera del 2009. Tuttavia, l'insediamento del nuovo governo guidato da Filat a Chisinau ha permesso il riavvicinamento fra i due paesi. L'Ucraina è interessata alla questione transnistriana per due motivi principali: la presenza di una cospicua minoranza ucraina nella PMR e la grande mole di traffici e connessioni economiche, spesso illegali, fra Tiraspol e la regione di Odessa (principale porto dell'area). Invece di intervenire direttamente, Kiev ha però cercato di perseguire la strada della negoziazione, proponendosi come soggetto mediatore fra la PMR e la Moldova, sia con la presidenza Kuchma (tendenzialmente filo-russo) che con quella di Yushenko (principale leader della rivoluzione arancione del 2003 e filo-occidentale). Le proposte di soluzione del conflitto presentate dall'Ucraina sono state varie, ma non sono mai state accolte dalle parti, testimoniando lo scarso peso politico di Kiev.

Varie organizzazioni internazionali sono state coinvolte nei casi in esame, in particolare l'ONU, la NATO e l'OSCE. Tuttavia, si noti come, se l'ONU e la NATO hanno avuto notevole influenza in Kosovo e Bosnia, anche se con risultati notevolmente diversi in quanto la NATO ha risolto i conflitti armati, anche se con la forza, mentre l'ONU non vi è riuscito, l'OSCE è invece presente in tutti e tre i casi.

Durante la guerra fredda si pensava che l'incapacità dell'ONU di compiere la missione per la quale era stata creata, ovvero risolvere i conflitti e le controversie fra Stati, fosse dovuta proprio al confronto fra le due superpotenze, entrambe membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e quindi con diritto di veto, utilizzato spesso e volentieri per tutelare i propri interessi. Dunque, con la caduta dei regimi comunisti

³⁰⁵ Per avere una idea sulla transizione economica affrontata dalla Romania negli anni novanta, si veda F. Hefner e D. Woodward, *A better red: the transition from communism to Coca-Cola in Romania*, in *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, vol. 2, n.° 2 (summer 1999).

sovietici, molti hanno sperato che si aprisse un'era, se non di pace, quantomeno dove l'ONU sarebbe riuscita a svolgere più efficacemente il proprio compito. Nei fatti, ciò non è successo: anzi, a pochi anni di distanza dalla caduta del Muro di Berlino, le Nazioni Unite hanno ottenuto due clamorosi insuccessi, in Somalia e Bosnia. Qui, sono state accusate dai musulmani di essere parziali, favorevoli ai serbi. Probabilmente ciò non è vero, ma sicuramente l'UNPROFOR non ha brillato per coerenza e decisione: addirittura, i caschi blu non erano in condizione neanche di difendere se stessi, dato che più volte vennero presi in ostaggio (in alcune occasioni centinaia di essi) dalle fazioni in conflitto e utilizzati come merce di scambio per impedire i bombardamenti NATO e ottenere posizioni migliori durante le negoziazioni. L'esperienza bosniaca, come pure, in seguito, la missione UNMIK in Kosovo, ha dunque palesemente dimostrato ed evidenziato come l'attuale struttura organizzativa dell'ONU impedisca ad essa stessa di svolgere i compiti per la quale è stata creata.

La NATO ha invece dimostrato di avere il potenziale per risolvere i conflitti, quantomeno in Europa, ma bisogna rimarcare che, essendo un'organizzazione militare, essa non è capace di gestire autonomamente il dopoguerra, e, dunque, le missioni di *peacekeeping* vanno sempre affiancate da una componente civile, pena il fallimento della missione stessa.

L'OSCE è presente sia in Kosovo che in Bosnia, dove però non svolge un ruolo di primo piano. E' invece uno degli attori principali nella questione transnistriana, affermazione confermata dal fatto che ha sempre attivamente partecipato ai vari processi negoziali. Tuttavia, si potrebbe anche dire che questo suo ruolo di primo piano in Transnistria deriva dalla mancata presenza di ONU e NATO nella regione. Infatti, la missione OSCE in Moldova è numericamente poco consistente, nell'ordine delle decine di unità, e, comunque, non è riuscita a incidere positivamente nei negoziati, nonostante l'assidua attività. In effetti, l'OSCE, la cui capacità decisoria è basata sulla metodologia del *consensus*, non pare detenere i poteri e le capacità necessarie per dirimere controversie di una certa importanza.

4.5 - La presenza internazionale. Dimensioni, mandati, approcci, successi e fallimenti.

La presenza internazionale nelle tre regioni in esame, con le varie missioni, civili e militari, riflette sostanzialmente gli atteggiamenti tenuti dalla comunità internazionale durante i conflitti e nelle fasi successive. A partire dalla consistenza numerica delle missioni è possibile anche quantificare l'interesse che i tre casi hanno suscitato sull'opinione pubblica mondiale, dando per scontato che più personale di provenienza da uno Stato desta un interessamento maggiore da parte della popolazione dello Stato stesso verso il luogo di destinazione.

In quest'ottica, il Kosovo e la Repubblica Srpska (in quanto facente parte della Bosnia) mostrano molte similitudini, mentre la Transnistria si differenzia dai primi due casi. Dunque, la presenza internazionale in Kosovo e Bosnia, numericamente

consistente se non definibile come “massiccia”, risente dell’ampio coinvolgimento da parte dei paesi occidentali e della conseguente forte copertura mediatica; in Transnistria, invece, il coinvolgimento occidentale è stato nettamente minore e quindi l’opinione pubblica ha più facilmente ignorato la questione.

Si è appena accennato alla consistenza numerica delle missioni nelle tre regioni. Dati alla mano, è indubbio, come si evince anche dai tre primi capitoli di questo studio, che le missioni nei due paesi della ex Jugoslavia si caratterizzano sia per un maggior numero delle stesse che per una loro maggiore consistenza rispetto a quelle in Moldova. Attenendoci soltanto alle missioni più importanti, descritte nella prima parte, ed escludendo dunque tutte le attività delle ONG, più o meno patrocinate da istituzioni statali e organizzazioni internazionali, in Kosovo troviamo UNMIK, KFOR, EULEX, ICO e OMIK. In Bosnia vediamo invece all’opera l’OHR, l’EUSR, EUFOR (e prima di essa IFOR e SFOR), le attività dell’UNHCR e dell’OSCE, senza contare la ormai terminata UNMIBH e i suoi programmi “figli”, i cui mandati sono stati più o meno incorporati nelle altre missioni. Sia in Bosnia che in Kosovo sono attive missioni di enti internazionali finanziari ed economici, quali Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, WTO. In Transnistria, invece, troviamo soltanto la missione di peacekeeping e di interposizione russa, la JCC e la recentissima EUBAM. Si noti la mancanza, in Moldova, di missioni organizzate da NATO e ONU, due fra le organizzazioni internazionali attualmente più importanti a livello politico nel mondo.

Dal punto di vista della consistenza delle varie missioni, Bosnia (e quindi la RS) e Kosovo sono assimilabili e differiscono notevolmente dal caso transnistriano. Si prendano in considerazione, a titolo esemplificativo, le missioni KFOR in Kosovo, EUFOR nella Repubblica Srpska e EUBAM in Transnistria. La KFOR dispone, al 12 ottobre 2009, di 12.631 uomini³⁰⁶; EUFOR ne conta oggi 1.953³⁰⁷, mentre EUBAM arriva a malapena alle 200 unità³⁰⁸.

Anche analizzando la presenza internazionale in base alla struttura organizzativa e all’influenza che esercita nei territori, troviamo forti analogie fra il caso bosniaco e quello kosovaro. La struttura organizzativa delle varie missioni è stata passata in

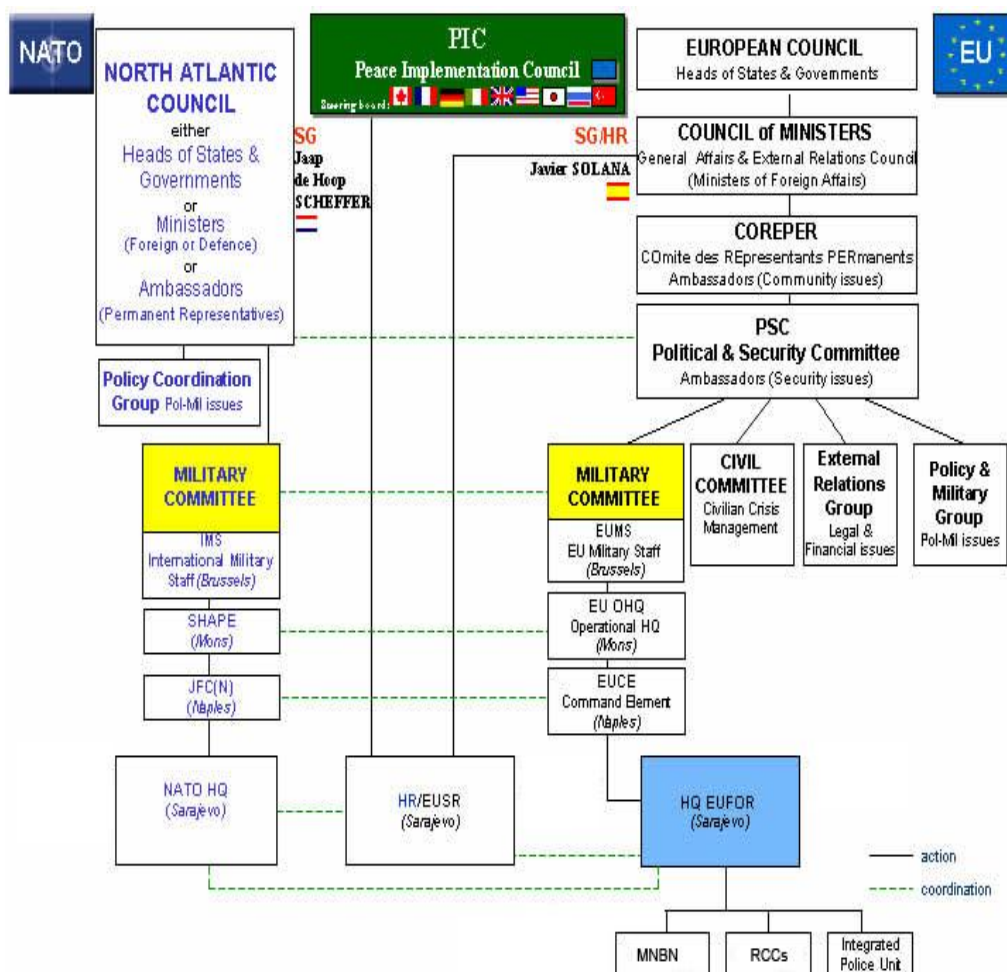
³⁰⁶ Questa la composizione dei vari contingenti che compongono la missione a guida NATO: Belgio (219), Bulgaria (47), Canada (6), Croazia (20), Danimarca (242), Estonia (31), Francia (1294), Germania (2486), Grecia (588), Italia (1819), Lituania (36), Lussemburgo (23), Norvegia (6), Paesi Bassi (8), Polonia (226), Portogallo (295), Regno Unito (8), Repubblica Ceca (393), Romania (145), Slovacchia (145), Slovenia (389), Stati Uniti d’America (1475), Ungheria (243), Turchia (509). Contribuiscono alla missione anche Stati non appartenenti alla NATO, ovvero: Armenia (70), Austria (447), Finlandia (405), Irlanda (233), Marocco (222), Svezia (245), Svizzera (207), Ucraina (180). <http://www.nato.int>.

³⁰⁷ Gli Stati membri della UE che partecipano a EUFOR sono: Austria (96), Bulgaria (119), Estonia (2), Finlandia (4), Francia (4), Germania (129), Grecia (44), Irlanda (43), Italia (300), Lituania (1), Lussemburgo (1), Paesi Bassi (73), Polonia (188), Portogallo (51), Regno Unito (9), Romania (56), Slovacchia (32), Slovenia (25), Spagna (304), Ungheria (160). Vi sono poi contributi di Albania (13), Cile (21), FYROM Macedonia (12), Svizzera (20), Turchia (246). <http://www.euforbih.org>.

³⁰⁸ Partecipano alla missione EUBAM: Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia. <http://www.eubam.org>.

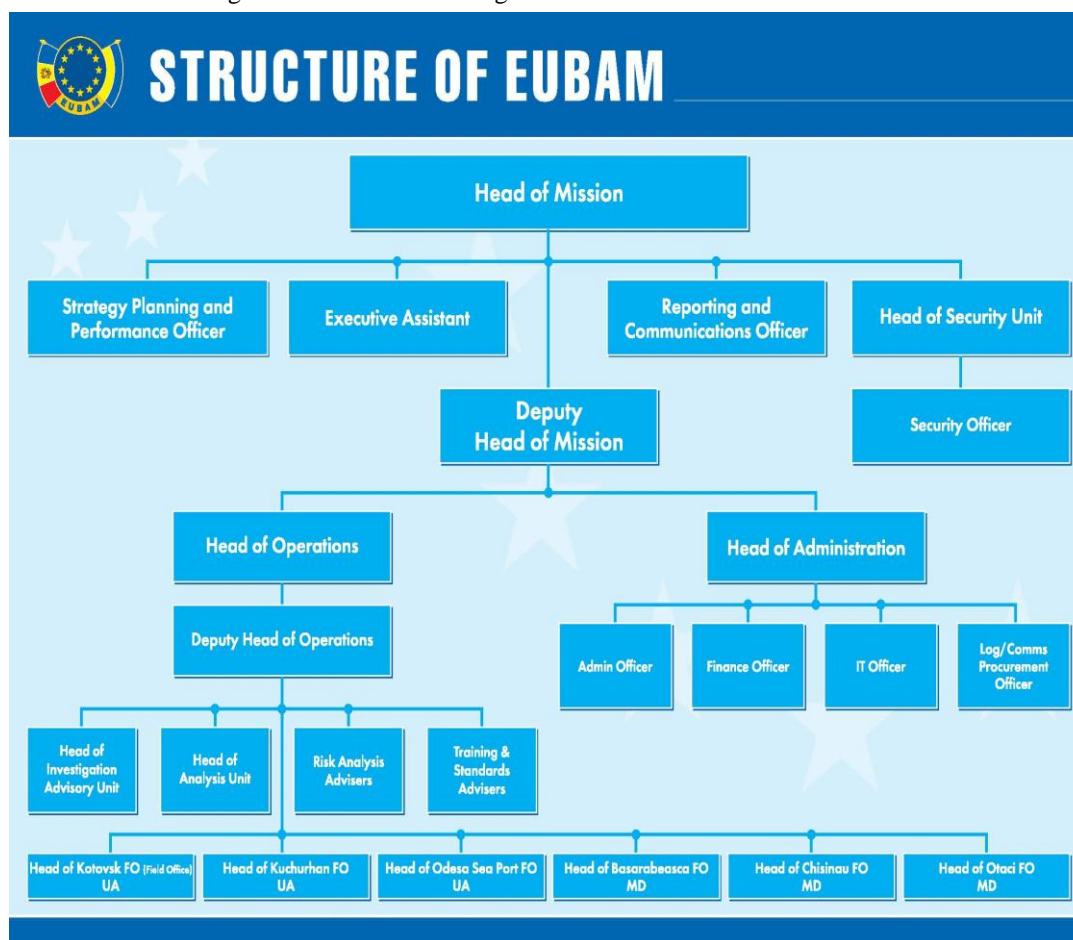
rassegna e si eviterà dunque di riproporla. Tuttavia, a titolo esemplificativo, la figura 4.1 illustra efficacemente la complessità della missione EUFOR. Questa complessità strutturale è generalizzabile per tutte le missioni in Kosovo e Bosnia, e, prima vera analogia fra la presenza internazionale in Transnistria e quella nei Balcani occidentali, è riscontrabile anche nell'EUBAM, come dimostrato dalla figura 4.2, nonostante la scarsa consistenza. Ciò evidenzia come, a prescindere dalla grandezza e importanza di una missione internazionale, sia essa militare o civile, l'organizzazione della stessa sia particolarmente complessa, dovendo parteciparvi contingenti di vari Stati, spesso con obbiettivi e mandati differenti. Ovviamente, come facilmente deducibile, i rischi derivanti dalle difficoltà di coordinazione e di mettere d'accordo le varie anime della missione, se non affrontate con successo, possono portare a una eccessiva burocratizzazione e alla perdita di efficacia e efficienza.

Figura 4.1 – Carta organizzativa della missione EUFOR.



Fonte: <http://www.euforbih.org>

Figura 4.2 – La struttura organizzativa della missione EUBAM.



Fonte: <http://www.eubam.org>

Sull'influenza e capacità operativa della presenza internazionale, basti ricordare che in Kosovo l'UNMIK ha di fatto costruito dal nulla una nuova organizzazione statale, seppur affetta da vari difetti, e in Bosnia l'OHR è, secondo la Costituzione di quel paese (peraltro formulata dalla stessa comunità internazionale) il principale organo esecutivo. In Transnistria, invece, la JCC si occupa solo del controllo, blando, sull'applicazione del cessate il fuoco del 1992, mentre EUBAM è sostanzialmente solo un corpo di polizia doganale.

Un ultimo indice della presenza internazionale nei tre casi oggetto di studio è dato dall'apertura di ambasciate, consolati e in generale rappresentanze diplomatiche ufficiali. Nella Repubblica Srpska queste abbondano, sono in aumento in Kosovo, man mano che i vari Stati della comunità internazionale procedono al riconoscimento, mentre latitano a Tiraspol, in quanto la PMR non è ufficialmente riconosciuta neanche dal suo maggior alleato politico e partner commerciale.

4.6 – Gli assetti istituzionali a confronto.

A livello di sistema istituzionale, i tre casi si differenziano in maniera piuttosto marcata. Innanzitutto, questo è evidente per come le strutture statuali delle tre regioni in

esame si sono originate. La Repubblica Srpska ha proceduto autonomamente alla costituzione dei propri apparati amministrativi e governativi partendo praticamente da zero, per poi essere affiancata a una entità, la FbiH, “inventata dagli Accordi di Washington del ‘94, più rivale che partner. La RS e la FbiH sono state inquadrare in una cornice federale, la BiH, completamente architettata da attori esterni e il cui funzionamento è decisamente meno efficiente e maggiormente burocratico rispetto a quello delle autorità di Banja Luka. La PMR ha mantenuto l’organizzazione sovietica, elevando il Soviet locale di Tiraspol allo status di Parlamento della Repubblica, mentre la controparte moldova ha provveduto a dotarsi di nuove istituzioni di stampo liberale. Il Kosovo ha invece concepito le proprie istituzioni con il decisivo aiuto della comunità internazionale, in particolare della missione UNMIK, che ne ha finanziato, assistito e organizzato la nascita e lo sviluppo.

Sul piano della tutela delle minoranze, in Transnistria, dove l’elemento etnico non ha importanza capitale, esse non godono di particolari tutele costituzionali, che invece sono presenti in Kosovo e Bosnia. Tuttavia vi sono differenze anche fra questi due paesi, in quanto in Bosnia le garanzie alle minoranze sono talmente forti da portare alla paralisi dell’apparato burocratico e decisionale, mentre in Kosovo una eventualità del genere non pare possibile, o comunque altamente improbabile. Ciò è ovviamente dovuto al fatto che la Costituzione bosniaca è un compromesso fra tre parti, nessuna delle quali si può considerare sconfitta o vincitrice e tutte numericamente consistenti, mentre in Kosovo l’etnia albanese è nettamente maggioritaria rispetto a tutte le altre.

Il livello di democraticità è estremamente basso nella PMR, nonostante la novità apportata da *Obnovlenye*. Infatti questo movimento non può essere considerato di vera opposizione, ma si può configurare al massimo come una corrente moderata all’interno della stessa democrazia. Le istituzioni moldove raggiungono invece un discreto livello di democraticità, come continuamente confermato dagli osservatori OSCE durante le tornate elettorali; durante il periodo di governo del Partito Comunista si è però avuta una stretta autoritaria, soprattutto a livello di censura dei mezzi di informazione. In Bosnia, e nella RS in particolare, la democrazia è stata imposta dalla comunità internazionale e ha impiegato un pò di tempo per radicarsi. In generale, si nota che le possibilità di azione garantite dal sistema democratico a difesa dei vari gruppi etnici hanno ostacolato notevolmente le varie legislature; inoltre molti leader nazionalistici, che mal sopportano la democrazia, hanno un largo potere e seguito, avendo spesso costituito veri e propri feudi regionali. A livello elettorale, si denota un ricambio delle varie forze al governo frequente, corretto e accettato da tutte le parti. In Kosovo, la cui Costituzione è una delle più liberali e avanzate del mondo, il sistema democratico è stato imposto sempre dalla comunità internazionale, ma è ancora oggettivamente giovane per poter essere giudicato. Tuttavia, così come in Bosnia, è evidente che la scena politica è dominata da leader nazionalistici che accettano le regole della

democrazia e dello Stato di diritto solo per via delle pressioni occidentali e di mala voglia.

4.7 – Economie fragili e i link criminali.

Come ben si sa, le economie delle regioni in esame non sono sicuramente fra le più floride d'Europa. E la crisi economica mondiale attuale non aiuta di certo a migliorare la situazione. Tuttavia bisogna distinguere fra una Bosnia, e in particolare la Republika Srpska, che da qualche anno a questa parte, nonostante grandi difficoltà, fa registrare dei buoni progressi, e la Transnistria (e, più in generale, l'intera Moldova) e il Kosovo, che si trovano in uno stato di totale stagnazione economica. La RS, infatti si caratterizza per un maggior sviluppo rispetto agli altri due casi e anche rispetto alla FbiH, con cui va a comporre la Bosnia Erzegovina. La ragione di questa relativa prosperità, peraltro non equamente distribuita in tutte le aree dell'entità, è da ricercarsi nell'efficienza dell'apparato burocratico statale, che ha consentito di prendere importanti decisioni. D'altronde, fino al 2001 anche la RS si trovava in condizioni di crisi economica da cui però è riuscita a uscire grazie all'implementazione di alcune politiche ben indirizzate. Non sembrano aver giocato un ruolo importante in questo sviluppo economico gli investimenti diretti esteri: infatti questi sono stati senza dubbio maggiori nella vicina FbiH, senza però dare vistosi risultati. Gli aiuti allo sviluppo, consistenti pure nel caso del Kosovo, non sembrano aver aiutato in maniera significativa le economie locali. Si nota invece come gran parte del prodotto interno lordo derivi dalle rimesse che gli emigrati inviano nei propri paesi d'origine.

In generale, il Kosovo è ancora ben al di là dall'avere una economia efficiente, e si basa sugli aiuti internazionali, sull'offerta di servizi per il personale delle varie missioni e su agricoltura e allevamento di sussistenza. La Bosnia possiede invece una economia relativamente moderna, che si sta lentamente ma progressivamente integrando nel tessuto europeo e mondiale, mentre la Transnistria possiede strutture economiche ereditate dal periodo sovietico, basate sull'industria pesante (metallurgia e siderurgia). Al contrario della Bosnia, però, la Transnistria non è ancora ben integrata con i mercati europei e mondiali, a causa del suo status non ben definito, e la sua economia rimane fragile e dipendente dagli umori degli attori esterni.

Come evidenziato dalla figura 1.2, Bosnia, Kosovo e Transnistria rappresentano i nodi europei di un network mondiale incentrato sul contrabbando di varie merci, traffico di armi, esseri umani e droghe. Su questo tema, la Bosnia si è contraddistinta nella lotta ai traffici illeciti; nonostante la mancata riforma della polizia, infatti, le forze dell'ordine bosniache hanno dimostrato elevati standard qualitativi negli ultimi anni. Tuttavia, è bene specificare che in questa materia la FbiH dimostra migliori prestazioni rispetto alla Republika Srpska. Kosovo e PMR sono invece molto indietro nella lotta alla criminalità, molti dirigenti politici locali risultano invischiati e compromessi con delle organizzazioni a delinquere, mentre la corruzione è dilagante negli organi statali.

Fino a qualche anno fa questo era vero anche per i leader nazionalistici della RS, ma negli ultimi si sono registrati dei progressi, nonostante le recenti vicende giudiziarie che hanno visto coinvolto il premier Dodik. Le varie missioni internazionali non sembrano esser riuscite a contrastare in maniera efficace la criminalità; anzi, pare che esse abbiano contribuito ad alimentare la prostituzione e il traffico di droga. Ciò è vero in particolare per UNMIK: come denunciato da *Amnesty International*, da quando la missione internazionale si è installata in Kosovo nel 1999, la prostituzione ha subito un aumento mai visto prima d'ora nella regione, con il personale internazionale che garantiva l'80% dei proventi della suddetta attività. A titolo d'esempio, sempre *Amnesty International* ha denunciato che nel periodo che va dal gennaio 2002 al luglio 2003 circa una trentina di membri della missione KFOR sono stati sospettati di essere coinvolti in crimini connessi alla prostituzione³⁰⁹. Il Kosovo è al centro di traffici che partono dall'Est europeo, e in particolare da Moldova, Romania, Bulgaria e Ucraina, e sono indirizzati all'Italia, ai Paesi Bassi e al Regno Unito. Anche in Transnistria la presenza internazionale contribuisce al prosperare della criminalità organizzata, ma in maniera diversa: qui, infatti, i *peacekeepers* russi che stazionano nella zona di sicurezza sul fiume Dnestr e che segna il confine ufficioso fra Moldova e PMR, alimentano un florido mercato delle armi, attingendo a piene mani dall'enorme arsenale di armi convenzionali che fu della 14esima Armata. Anche nel traffico d'armi esistono collegamenti fra Transnistria, Kosovo e Bosnia. In quest'ottica, non sembra campata in aria la tesi secondo la quale almeno parte dell'iniziale armamento dell'UCK fosse di provenienza transnistriana.

4.8 – Possibili scenari futuri.

Tracciare scenari futuri per tre aree instabili come quelle oggetto di questo studio non è affatto affare semplice. Tuttavia, alla luce dei percorsi storici che ne hanno caratterizzato gli ultimi due decenni e degli ultimi fatti di attualità, è possibile trarre alcune riflessioni su possibili sviluppi futuri.

Per quanto riguarda la Repubblica Srpska, e più in generale la Bosnia, il suo futuro dipende enormemente dalle possibilità di ingresso nell'Unione Europea, e queste sono legate a doppio filo al percorso di integrazione europea della Serbia. Recentemente i 27 membri della UE hanno dato il via libera a un Accordo interinale di libero scambio con Belgrado, permettendo ai cittadini serbi di entrare nei territori dell'Unione senza doversi procurare il visto sui passaporti. Il Ministro degli Esteri italiano, Franco Frattini, forse facendo sfoggio di eccessivo ottimismo, ha auspicato che la Serbia presentasse la propria domanda di adesione entro il Natale 2009 e che si iniziassero i negoziati politici per l'ammissione e sul recepimento dell'*acquis communautaire* entro giugno 2010. Questa notizia è di grande interesse per la Bosnia e la Repubblica Srpska, in quanto, come già detto, il percorso di integrazione europea serbo era bloccato dall'opposizione

³⁰⁹ Corriere.it, 18-10-2004.

olandese, posto finché non si fosse proceduto all'arresto di Mladic. L'arresto non c'è stato, ma la "buona condotta" del governo Tadic (che, tutto sommato, ha subito piuttosto passivamente l'indipendenza del Kosovo) ha fatto cadere anche questo veto. In ogni caso, la liberalizzazione riguarda in prima persona moltissimi cittadini della RS, che dispongono del doppio passaporto serbo e bosniaco e che dunque, al contrario dei propri connazionali croati e bosniacchi, potranno liberamente entrare nella UE. Ciò creerà una evidente situazione di squilibrio, con la creazione di cittadini di serie A e di serie B, difficilmente sostenibile e accettabile da parte di Sarajevo. Non sembra perciò irrealistico che si arrivi a un accordo sulla liberalizzazione dei visti fra i 27 e la Bosnia, che elimini questa disparità. L'8 dicembre 2009 la componente musulmana della presidenza bosniaca, rappresentata da Silajdzic, ha ribadito la richiesta di scuse ufficiali da parte di Belgrado per il massacro di Srebrenica³¹⁰; potrebbe essere un tentativo di mettere pressione a Bruxelles per velocizzare il perseguimento di questo accordo "riequilibratore". In generale, comunque, l'accesso alla UE sia della Serbia che della Bosnia, che agli occhi di chi scrive non pare improponibile entro il quinquennio 2015-2020, porterebbe una valanga di fondi e finanziamenti nei due paesi, contribuendo a migliorare le proprie condizioni economiche. Ed essendo pacifico che una situazione economica florida contribuisce ad appianare i contrasti interni, ciò porterebbe ad una drastica riduzione delle aspirazioni secessioniste di Banja Luka.

Il Kosovo si configura sempre più come uno Stato indipendente, nonostante il ritmo dei riconoscimenti internazionali non proceda spedito come ci si aspettava inizialmente a Pristina. I kosovari mirano a farsi ammettere dalle principali organizzazioni internazionali per entrare definitivamente a far parte della comunità internazionale, e difficilmente il pronunciamento della Corte Internazionale sul procedimento intentato dalla Serbia potrà avere un effettivo peso sul percorso di emancipazione kosovaro. La vera sfida per i dirigenti di Pristina sarà invece rilanciare una economia mortificata da anni di stagnazione, riuscendo a fare a meno dei finanziamenti derivanti dalle missioni internazionali, e combattere la criminalità organizzata, che attraverso una sapiente opera di corruzione è arrivata a pervadere anche alte sfere delle istituzioni. Il rilancio economico, possibile in caso di sapiente utilizzo delle risorse minerarie e idriche della regione, faciliterebbe anche il dialogo con le enclaves serbe situate nell'area settentrionale. Per ora queste comunità sono ancora legate a Belgrado, anche per via della presenza di organi amministrativi serbi "paralleli" a quelli ufficiali kosovari. Tuttavia, già oggi sono ravvisabili alcuni segnali di collaborazione e di distensione; sicuramente, in presenza di migliori condizioni economiche, il sentimento secessionista di queste enclaves si attenuerebbe notevolmente.

Fra i tre casi, la Transnistria pare essere quello con le prospettive future meno rosee. Infatti, finché rimarrà al potere l'attuale dirigenza politica di Tiraspol, pare veramente difficile che si arrivi a un qualche accordo sulla risoluzione del conflitto. Per

³¹⁰ Corriere.it, 09-12-2009.

la verità, accordi ce ne sono stati tanti, come si è visto, ma non si è mai entrati nella fase di implementazione e di messa in pratica. La scarsa attrattività di Chisinau, peraltro, ha giocato un ruolo importante nel prolungamento delle controversie, e finché non miglioreranno le condizioni economiche nel resto della Moldova, difficilmente la PMR sceglierà la via della riconciliazione. Tuttavia, l'attuale fase di riavvicinamento fra Stati Uniti e Russia, dopo le tensioni derivanti dal dualismo Bush-Putin, unita a una maggiore incisività delle politiche europee nell'area, potrebbero portare a un clima favorevole alla risoluzione del conflitto.

BIBLIOGRAFIA

Fonti primarie

Accordi di Dayton, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380
Accordo di Odessa, ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.
Accordo di Rambouillet,
http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_rambouillet_text.html
Carta Onu, <http://www.un.org/en/documents/charter>
Costituzione del Kosovo,
<http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf>
Costituzione della Moldavia, <http://gov.md>
Costituzione dell'Unione Sovietica del 1977,
<http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/77cons03.html#chap08>
“Dichiarazione congiunta dei partecipanti al meeting di KIEV sulla normalizzazione delle relazioni tra Repubblica di Moldavia e Transnistria”, ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.
Dichiarazione di indipendenza del Kosovo,
<http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249677.stm>
Documento di Istanbul 1999,
http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_en.pdf
Memorandum di Kozak, http://pridnestrovie.net/kozak_memorandum.html
Memorandum di Mosca, ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.
Ministero degli Affari Esteri italiano, Scheda Paese breve Bosnia, maggio 2009.
Rapporto annuale 1993 sulle attività della CSCE, <http://www.osce.org>
Rapporto annuale 1994 sulle attività della CSCE, <http://www.osce.org>
Rapporto annuale 1995 sulle attività dell'OSCE, <http://www.osce.org>
Rapporto annuale 1996 sulle attività dell'OSCE, <http://www.osce.org>
Rapporto annuale 1997 sulle attività dell'OSCE, <http://www.osce.org>
Rapporto annuale 2000 sulle attività dell'OSCE, <http://www.osce.org>
Rapporto annuale 2000 sulle attività dell'OSCE, <http://www.osce.org>
Rapporto annuale 2001 sulle attività dell'OSCE, <http://www.osce.org>
Rapporto annuale 2006 sulle attività dell'OSCE, <http://www.osce.org>
Regolamento n° 99/2000 del Consiglio, 29-12-1999, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:012:0001:0009:IT:PDF>

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 luglio 2007 sulla Repubblica di Moldova,
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov\(2007\)0358_/p6_ta-prov\(2007\)0358_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2007)0358_/p6_ta-prov(2007)0358_it.pdf)
Risoluzione ONU 1244/1999, <http://www.unmikonline.org/press/reports/N9917289.pdf>

Fonti secondarie

- Antonsich, M., Colombo, A., Ferrari, A., Redaelli, A., Vitale, A., Zannoni, F., *Geopolitica della crisi. Balcani, Caucaso e Asia Centrale nel nuovo scenario internazionale*, EGEA, 2001.
- Barone, E., *Kosovo: il ruolo italiano*, RID, Rivista Italiana Difesa, n° 12 dicembre 2004.
- Becker, R., *Il ruolo delle sanzioni nella distruzione della Jugoslavia*, in Di Francesco, T., a cura di, *La NATO nei Balcani*, Editori Riuniti, 1995.
- Bzonkova, R., *Chinks in the fortress*, 8 aprile 2009, <http://www.tol.cz>
- Caiti, P., *Kosovo: gli antefatti e l'intervento NATO*, RID, Rivista Italiana Difesa, n° 8 agosto 1999.
- Carati, A., *L'intervento militare umanitario a dieci anni dal Kosovo*, ISPI Policy Brief n. 125, marzo 2009.
- Cassese, A., *Diritto Internazionale, Vol. I, I lineamenti*, Il Mulino, Bologna 2003.
- Castelli, A., *Critica alla guerra umanitaria. Il dibattito italiano sull'intervento militare della NATO nei Balcani*, Ombre Corte, 2009.
- Clinton, B., *My life*, Alfred A. Knopf, New York, 2004.
- Conforti, B., *Diritto Internazionale*, 6° edizione, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002.
- Darby, H. C., Auty, P., Laffan, R. G. D., Seton-Watson, R. W., Clissold, S., *Storia della Jugoslavia. Gli Slavi del sud dalle origini a oggi*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 1969.
- Denti, D., *Il ruolo dell'OSCE nella ricostruzione della Bosnia-Erzegovina*, Università degli Studi di Milano, A.A. 2007/2008.
- Dérens, J. A. e Ageron, A., *Transnistria: carta da poker di Putin?*, intervista al ministro degli esteri della Transnistria Valeri Letskai, <http://www.osservatoribalceni.org>
- Di Francesco, T., a cura di, *La NATO nei Balcani*, Editori Riuniti, 1995.
- Dixon, M., *International Law*, 4° edizione, Blackstone Press Limited, Londra, 2002.
- Dura, G. e Gnedina, E., *Moldova's "wannabe democracy" is worth rescuing*, CEPS policy brief n° 185, aprile 2009.
- Galushchenko, O., *La politica dell'integrazione europea ed il secondo stadio della sistemazione pacifica del conflitto in Transnistria*, ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.
- Economist Intelligence Unit, *Country Report, Bosnia and Hercegovina*, febbraio 2009.

Elia, C., *Ancora tensione tra i serbi in Bosnia*, 24-10-2007, <http://it.peacereporter.net>

Elia, C., *Bosnia, tre anime inquiete*, 13-11-2008, <http://it.peacereporter.net>

Elia, C., *Il giocattolo senza pile*, 05-02-2009, <http://it.peacereporter.net>

Elia, C., *La sindrome della secessione*, 23-02-2009, <http://it.peacereporter.net>

Emerson, M., *Kosovo merits "special status as part of the EU"*, CEPS Policy Brief n. 143, ottobre 2007.

Fabbro, G., *La politica dell'Unione Europea in Moldavia e il conflitto di Transnistria*, Università degli Studi di Torino, 2004/2005.

Gudym, A., *Transnistria: rischi economici per la Repubblica di Moldova*, ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

Hefner, F. e Woodward, D., *A better red: the transition from communism to Coca-Cola in Romania*, The Quarterly Journal of Austrian Economics, vol. 2, n.° 2 (summer 1999).

Kasapolli, V., *La torta dell'UNMIK*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

Kasapolli, V., *L'ONU approva EULEX*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

Kepel, G., *Jihad, Ascesa e Declino, Storia del fondamentalismo islamico*, Carocci Editore.

Kulik, A. e Pshizova, S., *Political Parties in Post-Soviet space: Russia, Belarus, Ukraine, Moldova and the Baltics*, Westport, London Praeger, 2005.

International crisis group, *The wage of sin: confronting Bosnia's Republika Srpska*, Europe Report N°118 – 08 ottobre 2001.

International crisis group, *Reshaping the international machinery*, Europe Report N°121 – 29 novembre 2001.

International crisis group, *No Quick Fix*, Europe Report N°147 – 12 agosto 2003.

International crisis group, *Moldova: regional tensions over Transdnistria*, Europe Report N°157 – 17 giugno 2004.

International crisis group, *EUFOR-IA: Changing Bosnia's security arrangements*, Europe Briefing, 29 giugno 2004.

International crisis group, *Bosnia's stalled police reform: no progress, no EU*, Europe Report N°164 – 6 settembre 2005.

International crisis group, *Moldova's uncertain future*, Europe Report N°175 – 17 agosto 2006.

International crisis group, *Ensuring Bosnia's future: a new international engagement strategy*, Europe Report N°180 – 15 febbraio 2007.

International crisis group, *Bosnia's incomplete transition: between Dayton and Europe*, Europe Report N°198 – 9 marzo 2009.

International crisis group, *Serb integration in Kosovo: Taking the plunge*, Europe Report N°200 – 12 maggio 2009.

Iordache, M., *La Transnistria vota l'indipendenza*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

Iordache, M., *Transnistria sotto embargo*, <http://www.osservatoriobalcani.org>

Lama, A., *Kosovo: passaporto UNMIK? Mission Impossible*,
<http://www.osservatoriobalceni.org>

Lama, A., *Prove di separazione*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

Lazarevic, T., *Governo locale per Mitrovica Nord*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

Limes, *Eurussia, il nostro futuro?*, Gruppo editoriale L'Espresso, marzo 2009.

Lizza, G., *Geopolitica. Itinerari del potere*, UTET Libreria, Torino, 2001.

Lungu, I., *Cambio della Guardia*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

Lungu, I., *Dopo la tempesta*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

Lungu, I., *Moldavia, di nuovo al voto*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

Lungu, I., *Passaporto per il paradiso*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

Lungu, I., *Verso l'Europa* (intervista al premier Filat)
<http://www.osservatoriobalceni.org>

Le Breton, J. M., *Una storia infausta. L'Europa centrale e orientale dal 1917 al 1990*, Il Mulino.

Mambriani, S., *Il contingente italiano di KFOR*, RID, Rivista Italiana Difesa, n°12 dicembre 2003.

Mambriani, S., *Bosnia 2009*, RID, Rivista Italiana Difesa, n° 8 agosto 2009, pag. 47.

Merli, M., *L'Ombudsman del Kosovo: un istituto sui generis al servizio dei diritti dell'uomo*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2001/2002.

Microsoft® Encarta® 2008 [DVD]. Microsoft Corporation, 2007.

Minzarari, D., *Moscow is still the Master*, 07-04-2009, <http://www.tol.cz>

Mosneaga, V., *Parties and Party System in Moldova, 1990-2002*, in Kulik, A., e Pshizova, S., *Political Parties in Post-Soviet space: Russia, Belaru, Ukraine, Moldova and the Baltics*, Westport, London Praeger, 2005.

Nardelli, M., *La difficile convivenza*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

Nardelli, M., *Uno stato fantasma nel cuore dell'Europa*,
<http://www.osservatoriobalceni.org>

Penkova, T., *Russia's attitude towards the post-Soviet space after the war in Georgia*, ISPI Policy Brief n. 111, dicembre 2008.

Piovesana, E., *Transnistria, il conflitto si scongela*, 03-12-2005,
<http://it.peacereporter.net>

Piovesana, E., *La Transnistria vuole unirsi alla Russia*, 18-09-2006,
<http://it.peacereporter.net>

Pirjevec, J., *Le guerre jugoslave, 1991-1999*, Einaudi Tascabili, Torino, 2002.

Popescu, N., *'Outsourcing' de facto Statehood Russia and the Secessionist Entities in Georgia and Moldova*, CEPS Policy Brief n° 109, luglio 2006.

Postica, I., *5+2 o 2+1?*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

Postica, I., *Elezioni della discordia*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

Postica, I., *Oltre il 5+2*, <http://www.osservatoriobalceni.org>

Postica, I., *Transnistria come il Kosovo?*, articolo disponibile sul sito <http://www.osservatoriobalcani.org>.

Riccardi, F., Coniglio, R., *Il piombo di Mitrovica*, <http://it.peacereporter.net>

Sartori, P., *Moldova e Transnistria, le ragioni profonde di una crisi permanente*, in Limes, *Eurussia, il nostro futuro?*, Gruppo editoriale L'Espresso, marzo 2009.

Sartori, P., *Transnistria, un crocevia di traffici illeciti alle porte dell'Europa*, ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

Scagnetti, G., *Balceni, tra problemi ed opportunità*, RID, Rivista Italiana Difesa, n° 2 febbraio 2002.

Sfregola, D. G., *L'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale*, <http://epistemes.org/2008/02/21/indipendenza-kosovo-e-diritto-internazionale>

Soin, D., *La Transnistria nella nuova Europa*, ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

Taranu, A., *Sull'implicazione delle truppe militari russe nel conflitto in Transnistria*, ISIG, Trimestrale di sociologia internazionale, Anno XI, 2-3 luglio 2002.

Tondini, M., *L'amministrazione civile delle Nazioni Unite in Kosovo: profili di diritto internazionale*, Università degli Studi di Macerata, 2001/2002.

Valsecchi, R., *Transnistria a orologeria*, <http://www.nazioneindiana.com/2008/09/16/transnistria-a-orologeria>

Zannoni, F., *I rischi della vittoria*, in Antonsich, M., Colombo, A., Ferrari, A., Redaelli, A., Vitale, A., Zannoni, F., *Geopolitica della crisi. Balcani, Caucaso e Asia Centrale nel nuovo scenario internazionale*, EGEA, 2001.

Sitografia

<http://epistemes.org>

<http://gov.md>

<http://guam-organization.org/en/node>

<http://it.peacereporter.net>

<http://pridnestrovie.net>

<http://rinascitabalcantica.com>

<http://www.ambmoldova.it>

<http://www.bbc.co.uk>

<http://www.ceps.be>

<http://www.corriere.it>

<http://www.crisisgroup.org>

http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN

<http://www.eubam.org>

<http://www.eulex-kosovo.eu>

<http://www.europarl.europa.eu>
<http://www.fbihvlada.gov.ba>
<http://www.isig.it>
<http://www.kryeministri-ks.net>
<http://www.ks-gov.net/mpj>
<http://www.lastampa.it>
<http://www.moldova.md>
<http://www.nato.int>
<http://www.nazioneindiana.com>
<http://www.ohr.int>
<http://www.osce.org>
<http://www.osservatoriobalcani.org>
<http://www.repubblica.it>
<http://www.rks-gov.net>
<http://www.senato.it>
<http://www.state.gov>
<http://www.tol.cz>
<http://www.un.org>
<http://www.unmikonline.org>
<http://www.vijeceministara.gov.ba>
<http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Pages/splash.aspx>
<http://www.worldbank.org>