

UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA



FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

**Corso di Laurea Magistrale in
Scienze Politiche & Relazioni Internazionali**

**PROCESSO DI TRANSIZIONE
DEMOCRATICA E PROSPETTIVE DI
INTEGRAZIONE EUROPEA – IL
CASO DI BOSNIA ED ERZEGOVINA**

RELATORE:

PROF. FRANCESCO RANIOLO

CORRELATRICE:

PROF. ANTONELLA SALOMONI

CANDIDATO
ENRICO TRICANICO
MATRICOLA
138976

ANNO ACCADEMICO 2011/2012

“L’Unione dell’Europa nasce attraverso crisi, dolori e odissee. L’Europa sta cercando se stessa e può trovarsi solo se richiama l’attenzione su come Sarajevo sia un modello di questa unione. Molti politici nell’Unione non hanno voluto immischiarsi con la questione bosniaca, e con gli avvenimenti che sono accaduti tra il 1992 e il 1995, non perché avessero cattive intenzioni nei nostri confronti, ma perché avevano paura di ciò che a loro viene chiesto come compito, cioè l’idea dell’Europa unita.”

Dževad Karahasan

SOMMARIO

Introduzione	5
Indice delle Abbreviazioni	8
Capitolo I I Percorsi Democratici	9
1.1 Democrazie e democratizzazioni.....	9
1.1.1 Per una definizione di democrazia	9
1.1.2 La democratizzazione	12
1.2 Le fasi del processo di democratizzazione	14
1.2.1 Crisi dei regimi non democratici ed apertura alla transizione.....	15
1.2.2 L’instaurazione democratica	18
1.2.3 Il consolidamento democratico	19
1.2.4 Le cinque arene di Linz e Stepan	20
1.2.5 La crisi del regime democratico	22
1.3 Approcci teorici.....	24
1.3.1 Formazione dello Stato	24
1.3.2 La democrazia come oggetto esportabile.....	26
1.3.3 Altre forme di democratizzazione.....	27
1.4 Le democratizzazioni post-comuniste, tra statualità e transizione.	29
1.4.1 Principali problematiche	29
1.4.2 Costruzione dello stato e della nazione: la questione delle minoranze	34
Capitolo II Bosnia ed Erzegovina: tra indipendenza e conflitto	37
2.1 La disgregazione della Jugoslavia.....	37
2.1.1 La via verso l’occidente di Croazia e Slovenia.....	41
2.1.2 Macedonia, tra modernità e neutralizzazione delle minoranze	44
2.1.3 La Terza Jugoslavia di Serbia e Montenegro	46
2.2 Il difficile processo di state-building della Bosnia ed Erzegovina	48
2.2.1 Le elezioni del 1990, affermazione dell’etnonazionalismo	50
2.2.2 La crisi istituzionale	52
2.3.3 L’exasperazione del conflitto etnico	56
Capitolo III L’intervento della Comunità Internazionale	59
3.1 Missioni di pace	59

3.1.1 La fine del conflitto.....	61
3.2 L'impegno internazionale per l'affermazione della Rule of Law	64
3.2.1 Esiti degli Accordi di Pace di Dayton.....	66
3.2.2 La riforma e gli interventi nel sistema giuridico.....	68
3.2.3 La salvaguardia dei Diritti Umani.....	70
3.3 La supervisione internazionale delle prime elezioni post-conflitto.....	72
3.4 L'indispensabile sviluppo della società civile.....	77
3.4.1 L'importante ruolo di ausilio dell'OSCE.....	79
Capitolo IV Bosnia ed Erzegovina Contemporanea, l'evoluzione dello stato.....	81
4.1 Le sfide interne al processo di democratizzazione	81
4.2 Il ruolo della religione musulmana e le eredità jugoslave	83
4.3 L'architettura istituzionale	86
4.3.1 Le autonomie locali e l'organizzazione interna	87
4.3.2 Parlamento ed attività parlamentare.....	90
4.3.3 Il sistema elettorale, la forma di Stato e di Governo.....	93
4.4 La transizione economica e gli ostacoli alla crescita.....	95
4.4.1 I principali settori produttivi	97
Capitolo V Analisi della qualità democratica	100
5.1 Strumenti di valutazione.....	100
5.1.1 La Bosnia ed Erzegovina sul modello consensuale di Lijphart	100
5.1.2 I partiti politici	104
5.1.3 I dati di Freedom House e l'analisi democratica.....	110
Conclusioni	120
Bibliografia.....	123
Ringraziamenti.....	131

INTRODUZIONE

Il 6 aprile del 2012, a vent'anni esatti dall'inizio della guerra di Bosnia, per le strade di Sarajevo sono state disposte 11.541 sedie rosse vuote, il numero dei caduti nella capitale bosniaca durante la guerra. Sedie vuote a ricordare il vuoto nel cuore di quello che resta della Porta d'Oriente. Una linea rossa lungo la città, per ricordare le atrocità di 1.395 giorni di assedio. Nell'anno in corso, la Croazia aderisce ufficialmente all'Unione Europea ed in Serbia viene eletto un presidente ultranazionalista che mette già in discussione la precaria stabilità dei Balcani Occidentali. Questi avvenimenti e ricorrenze ci ricordano come nel centro dell'Europa ci siano ancora aperte questioni che si tende a porre nel dimenticatoio. Le pagine che seguono sono il tentativo di una ricostruzione storica degli ultimi vent'anni, ma letti in chiave politologica, evidenziando le difficoltà della transizione democratica in Bosnia ed Erzegovina e le prospettive di integrazione europea, che sono gli unici elementi che possano far pensare ad una definitiva cicatrizzazione della ferita ancora aperta, conosciuta come questione jugoslava. Nel primo capitolo, *I percorsi democratici*, si è fatto riferimento ai principali testi letterari che richiamano i processi e le fasi che uno stato solitamente è impegnato ad affrontare nella costruzione di istituzioni democratiche stabili. Si è dovuto anche fare riferimento a quella che era la Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, che prima della totale disgregazione, aveva avviato un lento processo di democratizzazione. In questo stesso capitolo, è stato anche necessario porre l'attenzione sulle molteplici differenze che lo stato socialista jugoslavo presentava nei confronti dell'Unione Sovietica. Jugoslavia e Unione Sovietica vengono spesso accomunate come diverse fautrici dello stesso modello di stato socialista, in realtà l'organizzazione statale, oltre che le problematiche interne e le prospettive future, sono sempre state molto diverse se non agli antipodi. Nel secondo capitolo, *Bosnia ed Erzegovina: tra indipendenza e conflitto*, si è prima di tutto fatto cenno al processo di disgregazione della Jugoslavia, analizzando brevemente le transizioni e le trasformazioni avvenute nelle altre Repubbliche, prima di incentrare definitivamente l'attenzione sul caso di studio. Questo passaggio si è reso necessario, poiché la correlazione e la contaminazione

tra i diversi paesi e l'emulazione delle pratiche di distaccamento dalla vecchia Repubblica Federale sono risultate determinanti.

Dopo aver vissuto le drammatiche fasi della guerra civile, la transizione verso l'indipendenza della Bosnia ed Erzegovina, è stata più complessa delle altre, ed ha richiesto un sostanzioso intervento della Comunità Internazionale. Nel terzo capitolo, *L'intervento della Comunità Internazionale*, si cerca di evidenziare il ruolo degli agenti esterni che hanno fornito l'ausilio per la risoluzione del conflitto, oltre ad aver stabilito il nuovo quadro istituzionale della Bosnia ed "imposto" o "donato" il disegno della nuova Carta Costituzionale. La presenza di agenti ed osservatori internazionali è ancora piuttosto attuale.

Il ruolo dei fattori interni che hanno favorito/sfavorito la democratizzazione, passa necessariamente per l'analisi delle eredità jugoslave (e del conflitto), dal ruolo che ha assunto la comunità musulmana, da come è stata assorbita l'architettura istituzionale progettata da attori esterni e dalla complicata situazione dell'economia che non riesce ad attraversare il periodo di boom necessario al rilancio del paese. Queste dinamiche sono affrontate nel quarto capitolo, *Bosnia ed Erzegovina contemporanea: l'evoluzione dello stato*.

Infine, nel quinto capitolo, si è cercato di analizzare il grado di democraticità raggiunto, tenendo conto del ruolo degli attori interni ma anche esterni. Gli strumenti valutativi e di analisi utilizzati sono stati: il modello democratico consensuale di Lijphart, l'analisi del sistema partitico e delle competizioni elettorali, l'evoluzione dei dati degli indicatori di Freedom House dal 2002 al 2011.

Ancora oggi, dopo vent'anni dalla guerra, la Bosnia ed Erzegovina rimane un dilemma situato nel cuore dell'Europa, ma anche un' interessante esperienza di convivenza tra etnie diverse, in attesa di una nuova identità nazionale unitaria che si è persa con la morte del Maresciallo Tito e la successiva fine della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia.

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

Le abbreviazioni non contenute in questo elenco sono esplicitamente indicate nel testo.

Abbreviazione		Traduzione
BiH	<i>Bosna i Hercegovina</i>	Bosnia ed Erzegovina
CE	<i>Comunità Europea</i>	
CEDU	<i>Corte Europea dei Diritti dell'Uomo</i>	
DPA	<i>Dayton Peace Agreement</i>	Accordi di pace di Dayton
EASC	<i>Election Appeals Sub-Commission</i>	Sub-Commissione Elettorale d'Appello
FBiH	<i>Federacija Bosne i Hercegovine</i>	Federazione (croato- musulmana) di Bosnia ed Erzegovina
FMI	<i>Fondo Monetario Internazionale</i>	
HDZ	<i>Hrvatska Demokratska Zajednica</i>	Unione Democratica Croata
ICTY	<i>International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia</i>	Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia
NGO	<i>Non-governmental organization</i>	Organizzazioni non governative
OHR	<i>Office of the High Representative</i>	Ufficio dell'Alto Rappresentante (in BiH)
OSCE	<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i>	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PEC	<i>Provisional Election Commission</i>	Commissione Elettorale Provvisoria
RFJ	<i>Savezna Republika Jugoslavija</i>	Repubblica Federale di Jugoslavia
RFSJ	<i>Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija</i>	Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia
RS	<i>Republika Srpska</i>	Repubblica Serba (di Bosnia)
SDA	<i>Stranka Demokratske Akcije</i>	Partito di Azione Democratica
SDS	<i>Srpska Demokratska Stranka</i>	Partito Democratico Serbo
UE	<i>Unione Europea</i>	

CAPITOLO I

I PERCORSI DEMOCRATICI

1.1 Democrazie e democratizzazioni

1.1.1 Per una definizione di democrazia

Il termine *democrazia* è stato nel tempo ampiamente dibattuto, tuttavia non restringendo mai al minimo il campo delle ambiguità. Questo è comprensibile poiché il termine in sé va già a comprendere diverse accezioni e forme che essa può assumere. Possiamo affermare con certezza che sicuramente la sua semantica abbia origini antiche. In maniera più tecnica, dal punto di vista sistemico, la democrazia si può definire come un sistema etico-politico nel quale l'influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l'assicurano.¹ Per gli antichi la democrazia era meramente raffigurata nell'atto di prendere decisioni nella pubblica piazza, per i moderni essa è fondata sulle libertà personali e sul concetto di rappresentatività. Quanto più si affermano le democrazie nel Mondo tanto più la definizione diventa complessa e si possono cogliere somiglianze e differenze tra loro. Tuttavia ad oggi ci sono diversi aggettivi che seguono il sostantivo "democrazia" e ciò determina che possiamo ritrovarci innanzi a diversi idealtipi di democrazie. Da un lato, infatti, l'obiettivo è precisare meglio il significato di democrazia, introducendo delle dicotomie: così Schumpeter (1954, tr. it. 2001), che distingue tra democrazia "classica" e democrazia "competitiva"; Talmon (1967), che distingue tra democrazia "totalitaria" e democrazia "liberale"; e Bobbio (1995) che richiama l'attenzione sulla distinzione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Oppure introducendo differenziazioni empiriche all'interno dei regimi democratici, come nel caso della distinzione polare proposta da Lijphart (2001) tra democrazie maggioritarie e democrazie consensuali.² Per Huntington, con un approccio particolarmente attento alla fase elettorale, *“Un sistema politico può essere definito democratico quando le posizioni più importanti del decision making vengono ricoperte grazie ad elezioni regolari, corrette e periodiche, nelle quali i*

¹ Sartori, G. (1957) *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna p.105

² Grilli di Cortona, P. (2009) *Come gli Stati diventano democratici*, Laterza, Bari p.5

candidati possano competere liberamente e tutta la popolazione adulta detenga il diritto di voto".³ Si può anche sottolineare l'importanza di fattori come l'*accountability* e la *responsiveness*, possiamo integrare le definizioni precedenti con quella, più attuale, di Schmitter e Karl: "*Una moderna democrazia politica è un sistema di governo nel quale i decisori sono tenuti ad essere responsabili delle loro azioni [...] verso i cittadini, che agiscono indirettamente tramite la competizione e la cooperazione dei loro rappresentanti eletti*".⁴

Ciò che però ci interessa maggiormente approfondire ai fini della nostra elaborazione, più che ricorrere ad una definizione finale di democrazia, è come un regime democratico possa instaurarsi, semplificando ed usando il titolo dell'apprezzato lavoro di Grilli di Cortona: *Come gli Stati diventano democratici*. Il primo fattore che possiamo indicare come favorevole all'instaurazione democratica è sicuramente dato dalla sussistenza di un'economia aperta. Infatti, la stretta relazione tra economia di mercato e democrazia è storicamente evidente poiché essa si è affermata esclusivamente in paesi concepiti come capitalisti. Le spiegazioni sono rintracciabili in diversi aspetti, come indica Tilly (1991) le democrazie si sviluppano più agevolmente e precocemente laddove il potere delle armi ed il potere politico sono costretti a fare i conti con poteri economici autonomi. Tuttavia l'economia di mercato non è un prerequisito democratico, bensì un requisito che agisce nel consolidamento e nella legittimazione del sistema. Effettivamente un'economia competitiva e libera può permettere a chiunque di arricchirsi evitando così che sia il potere politico l'unica possibile fonte di ricchezza. Alla crescita economica si debbono associare altri importanti sviluppi nell'ambito della crescita di uno stato sovrano come l'accrescimento anche del tasso di istruzione. Esiste un altro importante tassello che rinvigorisce il concetto di democrazia basato sull'equiparazione delle condizioni di partenza: le classi a reddito basso o sotto la soglia di povertà, attraverso l'istruzione pubblica hanno prospettive di miglioramento del proprio status. Si registra anche una più equa distribuzione dei redditi, emergente dalla comparazione tra sistemi democratici e sistemi non democratici.

³ Huntington, S. P. (1991) *La Terza Ondata*. Il Mulino, Bologna

⁴ Schmitter & Karl (1991) *What Democracy Is... And Is Not* in *Journal of Democracy*, vol.2

All'interno di questi articolati assunti non si può tralasciare il concetto di welfare state, ovvero la ingente spesa sociale per assistenza e sussistenza tipica dei regimi democratici. Più che di sviluppo meramente economico sarebbe più corretto parlare di sviluppo socio-economico. Con l'affermazione dello stato sociale si iniziarono ad attribuire ai governi democratici compiti sempre più estesi, di conseguenza i governi democratici hanno difficoltà a fornire continue risposte, che non sempre sono omogenee e decifrabili, non tralasciando la questione della tutela per le minoranze. Per Schumpeter (1954, tr. it. 2001, p.279) il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare.

Nel concetto odierno di democrazia diffusamente riconosciuto troviamo come capisaldi: elezioni libere, competitive, ricorrenti e corrette nell'ambito di un sistema rappresentativo che garantisce l'esercizio della funzione di controllo politico del potere; il suffragio universale maschile e femminile; l'inclusione di tutte le cariche politiche nel processo democratico senza eccezioni di sorta; l'autonomia delle istituzioni democratiche e dei processi decisionali da ogni forma di sottomissione a poteri non elettivi o a poteri esterni; il diritto di partecipazione per tutti i membri della comunità politica; il pluralismo partitico e la garanzia di competizione, ovvero la possibilità per le minoranze politiche di diventare maggioranze; e le libertà positive e negative: libertà di espressione, di associazione, di dissenso e di opposizione, rispetto per i diritti fondamentali della persona, libertà di stampa e pluralismo di informazione.

Certamente non possiamo affermare che ci sia una definizione rigida di democrazia, in quanto è un concetto dai confini fluidi ed in continua espansione. Nuovi movimenti politici odierni, come anche movimenti di protesta, si accingono a parlare di *Democrazia 2.0*, implicando all'interno di tale concetto anche i diritti di *e-Partecipation* e le pratiche di *e-Government*, essenzialmente inglobando nuovi modelli di partecipazione virtuale che vanno a sopperire ai buchi neri del sistema democratico tradizionale. Nell'ampiezza di questo ragionamento e nei propositi mancati della democrazia si può collocare la seppur datata analisi di

Bobbio (1984), secondo la quale “*il progetto politico democratico fu ideato per una società molto meno complessa di quella di oggi*”.

1.1.2 La democratizzazione

La democratizzazione è il processo di trasformazione di un regime da non democratico a democratico. Questo processo comprende e investe una varietà di dimensioni di un dato regime, in quanto è prodotto da una varietà di cause e può essere concomitante con forme di transizione da altri sistemi. Essa si compie attraverso una serie di fasi che vanno dalla crisi (con crollo o senza crollo) del vecchio regime, all’instaurazione, fino al consolidamento della democrazia. Il culmine di questo processo può condurre a molteplici esiti sia nel senso che può avere diversi gradi di successo, sia che può concretizzarsi in tipi diversi di democrazia. Una democratizzazione può tuttavia essere avviata ma non proseguire, con una restaurazione del vecchio regime o una deviazione verso un sistema non democratico. Solo con il consolidamento delle istituzioni democratiche può dirsi un processo concluso.

Huntington (1991, tr. it. 1995) suddivide storicamente le democratizzazioni in tre ondate con tre successive fasi di riflusso, ovvero di crisi democratica con l’eventuale tentativo di tornare al vecchio regime. Ovviamente, spostandoci sull’arco temporale e spaziale, le condizioni che si mostreranno favorevoli allo sviluppo della democrazia si varieranno contemporaneamente. La prima ondata si afferma nel periodo storico che dura circa un secolo, culmina con la Prima Guerra Mondiale, segnando il passaggio dalle società tradizionali a quelle di massa. In questo ambito Dahl (1971, tr. it. 1981) elabora la sua *scatola* basata su due processi fondamentali: il processo di liberalizzazione e competizione ed il processo di inclusività, partecipazione, espansione dei diritti politici. Si distinguono così tre percorsi alternativi che portano dalle *egemonie chiuse* alla *poliarchia*⁵. Il primo percorso è caratterizzato dalla liberalizzazione della competizione in primis, transitando così da quei sistemi definiti come egemonie chiuse alle *oligarchie competitive*, le quali con l’ampliarsi della partecipazione

⁵ Con il termine *poliarchia*, Dahl descrive una forma di governo in cui il potere è in mano alla classe responsabile di uomini mentre il resto della popolazione è frammentata, distratta, e seppur autorizzata a partecipare alla vita pubblica dal potere si limita alla scelta sulla classe responsabile.

politica raggiungono lo status di poliarchie. Il secondo percorso inverte i due processi di democratizzazione, così nello stato transitorio avremo *egemonie includenti* che precederanno la poliarchia. Il terzo percorso è il passaggio diretto da egemonie chiuse a poliarchie. Attraverso la sua scatola Dahl realizza un'opera di sintesi che tuttavia non è assoluta, in quanto il percorso della democratizzazione potrebbe interrompersi o intraprendere soluzioni diverse.

Rustow (1970) ritiene fenomeni indispensabili alla democratizzazione: la formazione dell'unità nazionale, il passaggio da un conflitto solitamente scaturito dalla nascita di una nuova elite che si fa portatrice di nuove istanze, l'adozione consapevole di norme democratiche, una fase in cui leader politici ed elettorato si adattano alle nuove regole.

Rokkan (1970 tr. it. 1982) ritiene che la democrazia si possa dire compiuta solo successivamente al superamento di quattro *soglie* che caratterizzano il cammino verso la democrazia: la soglia di legittimazione ovvero l'ampliamento dei diritti civili e politici, la soglia di incorporazione che prevede l'estensione del suffragio universale, la soglia di rappresentanza riguardante l'inclusione dei nuovi partiti nel sistema e la soglia del potere esecutivo ovvero un governo che sia responsabile di fronte al parlamento⁶.

Ad anticipare la seconda ondata di democratizzazioni, che si avrà sulla coda della II Guerra Mondiale, ci sarà una prima fase di riflusso nella quale le democrazie più fragili faranno passi indietro o addirittura si trasformeranno in totalitarismi. Gli eventi storici che portano alla seconda fase sono sicuramente da identificarsi sia nel crollo dei sistemi totalitari (fascismo e nazionalsocialismo), sia dalla costituzione di nuovi stati nazionali all'indomani della decolonizzazione. La democrazia comincia così ad essere esportata ed accettata anche al di fuori del mondo occidentale. Tuttavia, negli stati nazionali nei quali non si riescono a governare i conflitti interni o si incontrano difficoltà ad incorporare i militari nella società, si assiste a passaggi a regimi non democratici.

La terza ondata inizia in Portogallo nel 1974 con la rivoluzione dei garofani, ma si concentra soprattutto nell'Est Europa in seguito alla caduta dell'Unione Sovietica ed all'inarrestabile processo di disgregazione della Jugoslavia. Questi due

⁶ *Parlamento* inteso come assemblea di rappresentanti eletti direttamente dai cittadini.

fenomeni specifici porteranno al passaggio da un sistema di 9 stati sovrani a 29. Tra l'altro la definizione di questo processo è abbastanza recente in quanto gli ultimi due eventi risalgono uno al 2006, la separazione tra Serbia e Montenegro, ed un altro al 2008 con la proclamazione di indipendenza del Kosovo con la conseguente nascita di un nuovo stato nazionale⁷.

1.2 Le fasi del processo di democratizzazione

Il processo di democratizzazione di un dato regime non democratico verso un regime democratico si identifica in quattro fasi principali: la crisi con l'eventuale crollo del regime non democratico precedente; la fase di transizione; l'instaurazione democratica ed infine consolidamento del nuovo regime. Queste quattro fasi generalmente si susseguono, ma non è da escludere che il processo si interrompa o si indebolisca la vocazione democratica. La fase di consolidamento è determinante in quanto da questa fase si determina il perdurare delle istituzioni e delle regole democratiche. Le due dimensioni della fase di consolidamento, come indica Morlino, sono il processo di legittimazione e l'ancoraggio. *“Vi è legittimazione quando si afferma un insieme di atteggiamenti politici positivi verso le istituzioni democratiche che sono riconosciute nella loro appropriatezza, cioè come le forme istituzionali relativamente più appropriate rispetto a tutte le altre.”*⁸ La legittimazione si definisce come l'indicatore del processo di democratizzazione dal basso verso l'alto, essa rappresenta un atteggiamento positivo dei cittadini verso la democrazia e le sue istituzioni, anche se lo stesso Morlino evidenzia come *“troviamo un mix di atteggiamenti positivi a livello di élite ed a livello di massa diffusi atteggiamenti di passività, di acquiescenza, di obbedienza, spiegata anche dalla convinzione circa l'assenza di alternative politico-istituzionali.”*, ovvero *“troviamo piuttosto un'accettazione passiva delle istituzioni”*⁹.

⁷ La questione kosovara non può dirsi conclusa in quanto la Serbia non ha ancora riconosciuto l'indipendenza della sua ex regione autonoma. Il Kosovo ha dichiarato unilateralmente la propria indipendenza il 17 febbraio 2008. Lo status giuridico del Kosovo non è univocamente condiviso: viene riconosciuto come stato sovrano da 89 dei 193 paesi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, mentre altri 51 stati membri si sono dichiarati contrari al riconoscimento.

⁸ Morlino, L. (2002) *Crisi democratica e teoria dell'ancoraggio* in Quaderno di Studi Parlamentari, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, p.107.

⁹ *Ibidem*

Con l'ancoraggio, invece, si rappresenta un indicatore del processo di democratizzazione che ha la sua freccia direzionale dall'alto verso il basso, esso consiste nella formazione di ancore che tengono agganciata, vincolano e controllano la società civile ancorandola alla democrazia. Le modalità di ancoraggio sono: *“l'organizzazione partitica, i rapporti clientelari, gli accordi neo corporativi, e il gatekeeping partitico. Se cominciamo da quest'ultima ancora, dobbiamo considerare il ruolo di esponenti partitici e, di conseguenza, dei partiti, come filtro, guardiani dell'accesso tra interessi, più o meno organizzati, ed istituzioni di governo. Con il ruolo di gatekeeper i partiti che sono presenti con propri uomini nelle arene decisionali inseriscono nell'agenda alcuni interessi e ignorano altri, danno la priorità a certi interessi piuttosto che ad altri, influenzano in una o un'altra direzione le decisioni che vengono concretamente prese.”*¹⁰

1.2.1 Crisi dei regimi non democratici ed apertura alla transizione.

La crisi si può manifestare attraverso: crescita della violenza, dell'illegalità ed incapacità di gestirla; una caduta del rendimento politico; una frattura all'interno dell'élite; l'aumento della domanda di partecipazione. Lo sviluppo di dissensi e fratture costituisce un sintomo di crisi molto frequente. Una reazione frequente da parte delle forze governanti è l'aumento della repressione, o in alternativa la pratica opposta, ovvero l'alleggerimento delle rigidità del regime attraverso la concessione dei più elementari diritti civili e politici, solitamente l'apertura e l'ampliamento a nuovi elementi democratici finisce per incoraggiare ancor di più i movimenti di dissenso al regime che conseguentemente moltiplicano rivendicazioni e richieste. In ultimo, per ovviare alla crisi, c'è la possibilità di rafforzare la legittimazione dell'élite attraverso procedimenti elettorali, quindi nuove elezioni, che spesso sotto il controllo delle forze al potere, risultano essere plebisciti per le stesse élites. Un'altra via alla risoluzione della crisi del regime evitando il crollo, è rappresentata dalla possibilità di una minaccia militare esterna, ovvero l'intervento di un altro stato o piuttosto della Comunità Internazionale che può provocare nella popolazione un sentimento nazionalista

¹⁰ Ivi, p.110

che finisce per accantonare le rivendicazioni in nome dell'interesse e della salvaguardia della Nazione.

Se il regime non esce dalla crisi attraverso queste misure allora si aprirà una fase di transizione determinata dalla trasformazione o dalla scomparsa degli elementi caratterizzanti il precedente regime. La fase di transizione è caratterizzata dall'accentuazione della destrutturazione del vecchio regime con un allentamento del controllo coercitivo. Citando Schedler, *“Una transizione democratica inizia quando gli attori democratizzanti riescono a spezzare la relativa certezza della continuità autoritaria, sollevando le aspettative di un cambiamento democratico [...] Evidenti discontinuità temporali esistono solo quando alcuni incisivi ‘eventi focali’ fanno convergere le aspettative sociali agli estremi livelli dell’incertezza istituzionale”*¹¹

In questa fase si ricostituiscono i partiti, si rilasciano i prigionieri politici, rientrano gli esiliati politici. Queste azioni vanno nella direzione che favorisce il ristabilirsi dell'ordine e delle condizioni favorevoli alla ricostruzione di un nuovo regime. La direzione democratica del processo si manifesta quando tra vecchi e nuovi attori si afferma un ragionevole grado di consenso sulle procedure necessarie per dare vita ad un governo eletto; può essere la stessa élite autoritaria a dare il via alla transizione. Si parla di transizione continua quando il cambiamento è graduale, ovvero quando è l'élite precedente ad avviare e guidare il cambiamento, quindi senza una rottura traumatica con le vecchie regole e istituzioni. La continuità, infatti, è suggellata da patti e compromessi tra le varie forze in campo.

Le ragioni per le quali una élite si possa convertire alla democrazia, segnando come continua la transizione, possono essere varie: l'élite è convinta che i tempi siano maturi, ovvero non sussistano più pericoli o minacce per lo stato; oppure l'élite capisce di non poter bloccare il cambiamento e favorisce la democratizzazione in modo da veicolarla e non avere una transizione traumatica; l'élite al potere si libera delle sue frange più estreme consentendo così anche il ricambio generazionale; si emarginano gli oppositori pericolosi alla tenuta dello

¹¹ Schedler, A. (2001) Taking *Uncertainly Seriously: the Burred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation*, in Democratization, vol. 8

stato; l'élite intravede qualche possibilità di mantenere cariche istituzionali anche all'interno del nuovo regime.

Si parla di transizione discontinua quando troviamo un crollo in seno al vecchio regime: talvolta un fenomeno di tale portata corrisponde anche al cambiamento della fisionomia geopolitica dello stato. Quando la discontinuità è caratterizzata dalla mobilitazione dal basso dove prendono forma atteggiamenti radicali ed estremisti, un esito democratico stabile sarà più difficile, in quanto le vecchie élite potranno cavalcare una svolta reazionaria e di fatto arrivare anche ad una guerra civile. Nancy Bermeo (1997, pp. 317-18) contempla tre ordini di effetti da parte delle élites al potere: se le élites prevedono una vittoria dell'estremismo rifiuteranno la democrazia, intesa come una minaccia per la stabilità del sistema, se le élites prevedono una sconfitta dell'estremismo ed una vittoria dei moderati accetteranno la democrazia come uscita dalla crisi, se prevedono la sconfitta dell'estremismo ed una loro vittoria potranno accettare la democrazia come forma di legittimazione.

La transizione istituzionale nella Jugoslavia come anche negli altri stati socialisti prevedeva una vera e propria costruzione ex-novo dello Stato, un passaggio dallo Stato/partito allo Stato dei partiti, da un monopartitismo ad un pluralismo. Il processo di innovazione e riforma spesso si è imposto alla popolazione senza contrattazione e questo ha generato le dinamiche che hanno visto affermarsi alle prime tornate elettorali i partiti comunisti o ex-comunisti a scapito di quelli liberaldemocratici. Ma esiste anche un'altra questione che merita un approfondimento: in Jugoslavia, come nell'Unione Sovietica, la democratizzazione si è sviluppata più sulla liberalizzazione del sistema che sulla partecipazione competitiva, si potrebbe parlare anche di un deficit di socializzazione politica democratica, che è ben descritto da Dahl (1990, p.57) *“Se il suffragio viene esteso prima che le arti della politica competitiva siano accettate, intese e considerate legittime dall'élite, allora molto probabilmente la ricerca di un sistema di garanzie reciproche sarà complessa e tortuosa. Durante la transizione, quando scoppiano i conflitti, nessuna delle parti può essere ragionevolmente convinta della opportunità di tollerare le altre. Poiché le regole del gioco politico sono ambigue, e la legittimità della politica competitiva è*

debole, i costi della repressione possono apparire relativamente convenienti. Il regime competitivo rischia di essere spazzato via da un'egemonia instaurata da una delle parti, prima che un sistema di garanzie reciproche possa emergere”.

1.2.2 L'instaurazione democratica

L'instaurazione democratica è quella fase del processo che prevede l'edificazione delle principali istituzioni del nuovo regime democratico. A precedere la vera e propria instaurazione con la cosiddetta fase di *constitution building* si riscontra un periodo di tempo che sovrappone parzialmente questa fase con quella di transizione in quanto c'è lo spazio per un eventuale fase di negoziazione tra nuova e vecchia élite orientata a stabilire i patti e compromessi fondanti del nuovo regime. Per ridurre il campo delle ambiguità, non si può confondere l'instaurazione democratica con un mero processo di liberalizzazione di diritti civili e politici che il regime autoritario potrebbe attuare nel tentativo di placare i fermenti democratici o per uscire da una eventuale crisi economica. L'instaurazione è caratterizzata dal processo di allargamento reale e completo dei diritti civili e politici, di conseguenza in questa fase si riscontra spesso una intensa partecipazione di massa. L'instaurazione nei vari casi, può presentare differenze sia sulla durata temporale assegnata al periodo costituente, sia sulle modalità delle assemblee. La formulazione della Carta Fondamentale dello stato prescrive la scelta del tempo di attuazione e l'ordine delle priorità. Questa fase è condizionata dalle circostanze che hanno caratterizzato il patto costituzionale con annessi rapporti di forza degli attori e tra gli attori in scena. In ultimo c'è da tener conto del modello di democrazia al quale si fa riferimento tenendo anche eventualmente conto di eventuali ri-democratizzazioni.

Si è nel pieno della fase instaurativa a seguito delle prime elezioni libere, competitive e corrette ed all'attuazione alla Costituzione con la formazione del parlamento, del governo, della corte costituzionale e delle altre istituzioni previste. Un problema notevole che si riscontra nelle prime fasi, è il ruolo da assegnare alla classe dirigente precedente, specie nel caso che questa sia di ordine militare, si deve attuare una spolicitizzazione dell'esercito o una demilitarizzazione della politica. In alcuni casi, specialmente nelle esperienze

post-comuniste si riscontra spesso un riciclaggio della vecchia élite che in alcuni casi come l'Ungheria funge da motore della democratizzazione o in altri come la Serbia dove la vecchia élite si fa portatrice di un nazionalismo estremo e vendicativo. Infine, c'è la questione che Huntington (1991, tr. it. 1995) definisce il *dilemma del torturatore*, ovvero se si deve soddisfare o meno la richiesta di giustizia da parte della società per i componenti repressivi del vecchio regime.

Bisogna contemplare sull'opportunità di epurare parti dell'amministrazione burocratica, che nei casi dove si riscontra un basso livello di sviluppo è solitamente impreparata, fortemente politicizzata e selezionata in base al grado di lealtà politica al regime a scapito delle capacità e del merito.

L'affermazione del regime democratico dunque, è data da un insieme di fattori, innanzi tutto un'ampia partecipazione alla fondazione del nuovo regime denoterà maggiori possibilità di successo, in altri termini, se tutte le forze politiche presenti in un dato paese contribuiranno e reciteranno un ruolo attivo nella *coalizione fondante* si semplificherà il riconoscimento della legittimità delle diverse posizioni politiche. Il percorso verso il *processo costituente* in questa sede deve fare i conti con il risanamento delle eventuali fratture presenti all'interno della società civile e politica.¹² La questione dei cleavages è da approfondire meglio, in quanto il processo di democratizzazione potrebbe aver prodotto o amplificato i conflitti su base etnica e regionale. L'esistenza di minoranze o semplicemente di etnie diverse in un dato contesto nazionale può rappresentare una minaccia alla democratizzazione, in quanto specialmente nelle fasi iniziali potrebbero acuirsi le differenze o potrebbe peggiorare lo status affermatosi nel precedente regime. In questi casi hanno un ruolo rilevante non solo gli attori interni al regime ma anche quelli esterni (come la Comunità internazionale), gli uni e gli altri devono trovare la convergenza verso un nuovo patto statale che potrebbe significare anche un ridisegno dei confini geopolitici.

1.2.3 Il consolidamento democratico

Il consolidamento di una democrazia riduce le probabilità di una regressione verso forme di regimi non democratici. Essa deve essere percepita dai cittadini come

¹² Huntington, S.P. (1981) *Cit.*

l'unica alternativa politica praticabile, cruciale è dunque la legittimazione dal basso (Linz e Stepan 2000a): cosicché nessun gruppo cercherà di rovesciare il regime, ogni mutamento politico sarà accettato dalla maggioranza solo se resta entro i parametri democratici, l'assunto costituzionale prevederà che ogni conflitto venga risolto con norme democratiche stabilite. Il fattore tempo è importante, ma non determinante, in quanto è utile agli attori per l'adattamento al funzionamento delle nuove procedure implicando così la *routinizzazione* delle pratiche democratiche e la conseguente nascita di strutture intermedie che permettano i rapporti sia dall'alto verso il basso che viceversa. Il sistema elettorale deve presentarsi competitivo a tutti gli effetti avendo carattere inclusivo e che dunque in un primo momento coinvolga anche i gruppi più piccoli. Tuttavia come si può dedurre dal ragionamento precedente anche la società civile deve fare i suoi passi. *“Un moderno regime democratico si consolida attraverso il rafforzamento e l'interazione tra cinque diverse arene: società civile, società politica, supremazia del diritto, apparato burocratico pubblico e società economica”*¹³

Per Huntington (1991) una democrazia è consolidata quando i partiti che hanno preso il potere durante la transizione cedono il potere a nuovi vincitori delle elezioni. È da considerarsi quindi un indicatore del consolidamento anche la capacità di ricambio e di alternanza al governo. Altresì, una economia solida, in grado di affrontare una eventuale crisi è una base importante dalla quale partire. Risulta importante anche l'elemento spaziale, ovvero geopolitico, cioè che lo Stato eserciti il potere uniformemente sul suo territorio e che lo Stato stesso e le altre istituzioni presenti sul territorio abbiano un riconoscimento reciproco. Questi ultimi aspetti si presenteranno molto interessanti ai fini del caso di studio in analisi, ovvero quello della Bosnia-Erzegovina. Nell'RFSJ, infatti, durante la fase a cavallo tra instaurazione e consolidamento, sono venuti meno diversi fattori con il conseguente inasprimento dei conflitti inter-etnici e la creazione di istituzioni parallele che hanno disconosciuto la reciproca sovranità e legittimità.

1.2.4 Le cinque arene di Linz e Stepan

Se teniamo come riferimento le cinque dimensioni (o *arene*) democratiche che permettono la stabilità della democrazia, dobbiamo tener presente che nella

¹³ Linz & Stepan (2000a) *Transizione e consolidamento democratico*. Il Mulino, Bologna

Federazione Socialista di Jugoslavia il modello di stato, nei tratti essenziali assai simile a quello sovietico comunista, non ha permesso lo sviluppo dinamico e autonomo delle suddette cinque arene nelle prime fasi del processo di democratizzazione. Di fatti Linz e Stepan affermano che “*un moderno regime democratico si consolida attraverso il rafforzamento e l’interazione tra cinque diverse arene: società civile, società politica, supremazia del diritto, apparato burocratico pubblico e società economica*”¹⁴. Andando per gradi possiamo analizzare i pro ed i contro che il regime precedente ha lasciato in eredità ad i nuovi stati. La *società civile* non disponeva essenzialmente di diritto al dissenso, le repressioni erano puntuali ed attente. Un ruolo rilevante era sempre più assunto da polizia e servizi segreti che vigilavano sui possibili fermenti dissidenti e l’informazione non prevedeva fonti alternative a quelle del regime. La *società politica* era unicamente ridotta alle Leghe dei Comunisti di ogni Repubblica, che controllavano gli altri soggetti politici, ovvero la Gioventù Socialista (che assume varie denominazioni) e l’Alleanza Socialista dei Lavoratori, che assumeva i tratti di un sindacato. La competizione politica era finalizzata alla scelta della classe dirigente del partito, anche se ad esempio i lavoratori/elettori erano molto responsabilizzati, anche per via dell’innovativo sistema di autogestione sociale¹⁵ che però si dissolverà a favore di una centralizzazione della gestione nelle mani del Partito. La *supremazia del diritto* in uno Stato socialista non prevede l’applicazione delle categorie e delle procedure tipiche della revisione costituzionale, intesa in dall’ottica delle liberal-democrazie.¹⁶ Però, seppur non sussistano metodi di adozione delle leggi pienamente democratici, il principio di legalità e di costituzionalità sottintende la conformità delle leggi alla Costituzione, oltre che la subordinazione dei poteri pubblici al diritto.¹⁷ L’apparato burocratico pubblico fino ad un certo punto ha sempre previsto l’elemento ideologico per la propria classe dirigente, mentre la società economica, essendo socialista, non era

¹⁴ Linz & Stepan (2000b) *L’Europa post-comunista*. Il Mulino, Bologna

¹⁵ Il processo di collettivizzazione delle fabbriche e delle proprietà pubbliche assume il nome di *autogestione sociale*. Questo sistema, di impronta comunista, prevede l’affidamento ai lavoratori delle proprietà e dei mezzi di produzione attraverso apposite organizzazioni: i Consigli di fabbrica ed i Parlamenti comunali.

¹⁶ Gambino, S. *La disgregazione della Repubblica Federale di Jugoslavia e la nascita di nuovi stati: una transizione costituzionale incerta ed incompiuta* in Nikolić, P. (2002) *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell’ex Jugoslavia*. Giappichelli, Torino.

¹⁷ Nikolic, P. (2002) Cit.

orientata al capitalismo ed al libero mercato, anche se ci sono da apportare dei distinguo per le Repubbliche del Nord (Slovenia e Croazia) che con il tacito assenso del Governo Centrale iniziarono ben prima delle liberalizzazioni ad introdurre elementi delle economie occidentali.

In conclusione, le “arene democratiche”, nel sistema socialista si dimostrano abbastanza deficitarie, sia nel mancato sviluppo della società civile sia nella crescita di un sistema economico irrigidito dall'interventismo statale. Lo scenario politico-istituzionale, presenta incongruenze tra la forma di governo in atto ed i caratteri democratici a cui si ambiva. La democratizzazione passando per la così detta Terza via, a metà tra sistema sovietico e sistema occidentale, da un lato rappresenta le intenzioni e l'unica opportunità da parte della vecchia élite di mantenere il potere, mentre dall'altro era dettato da una sincera aspirazione democratica che ri-ossigenasse il sistema tra istanze riformiste e tendenze totalitarie.

1.2.5 La crisi del regime democratico

Se una democrazia non transita per un forte consolidamento, ovvero si presenta fragilmente consolidata, non è da escludersi una eventuale fase di crisi democratica, Huntington (1991, tr. it. 1995) identifica questo fenomeno nelle ondate di riflusso. La crisi democratica può produrre un crollo dello stesso sistema democratico, favorendo l'instaurazione di un altro tipo di regime, o può portare alla perdita dei connotati principali del precedente regime, segnando una discontinuità a favore dell'instaurazione di una democrazia diversa, rinnovata nelle regole e nelle istituzioni; solitamente questo avviene a seguito di guerre (anche civili) o interventi militari esterni. Il processo di crisi democratica è dato da diversi fattori, meglio sintetizzabili con teorie locali piuttosto che con leggi generali, infatti solo il percorso specifico che un paese compie, è utile ad indicare i fattori, i fenomeni e gli eventi che risultano determinanti all'incorrere in una eventuale crisi.

Si configura come crisi *della* democrazia l'insieme dei fenomeni che modificano e falsano i meccanismi di funzionamento democratico, ovvero si pongono nuovi limiti ai diritti civili e politici restringendo così il campo della partecipazione

venendo meno al patto fondante del compromesso democratico. Con la crisi *nella* democrazia si vanno a mettere in luce quei fattori che provocano un deficit democratico: un cattivo funzionamento dei processi democratici sulla base delle regole esistenti o crisi nel rapporto tra società e partiti fino al punto che gli input della società civile non riescono a tradursi in output della macchina politica del regime, in altri termini sussiste una mancanza di *responsiveness* da parte dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati.¹⁸

Tuttavia è facilmente intuibile che al giorno d'oggi ha poco senso parlare di crisi *della* democrazia poiché in questo contesto storico la democratizzazione è un macro fenomeno sempre più in espansione, è altresì utile approfondire quelle che sono le cause della crisi *nella* democrazia. Non è affatto da escludere che una crisi *nella* democrazia possa trasformarsi in crisi *della* democrazia. La prima di fatti denota fenomeni che vanno a compromettere il processo democratico, essenzialmente si assiste ad un distacco rilevabile nelle relazioni tra istituzioni di governo, partiti e società civile. Se non si ripiana il deficit del sistema, la conseguenza potrebbe appunto essere una crisi dell'intero regime.¹⁹

Rispetto allo svolgimento della crisi democratica, innanzi tutto, occorre individuare quali siano i conflitti e gli attori istituzionali e politici (partiti e gruppi) rilevanti in un certo periodo. In secondo luogo, bisogna tener in considerazione lo status del regime democratico antecedentemente al periodo identificato come critico. In terzo luogo, se nel medio e anche nel lungo periodo vi siano state profonde trasformazioni socio-economiche. Tali eventi per altro si possono tradurre in mobilitazione politica, a livello di massa, e/o mutamenti negli atteggiamenti e nelle preferenze politiche appunto degli attori che sostengono il regime. Di questa situazione di maggiore e più aspro conflitto e di fluidità negli allineamenti sono manifestazione nella prima fase della crisi: la crescita di radicalizzazione nelle modalità del conflitto tra attori collettivi e individuali, la frammentazione e/o frazionalizzazione partitica, la crescita di partecipazione (come principale aspetto della mobilitazione) e, infine, l'instabilità governativa.²⁰

¹⁸ Cotta, Della Porta & Morlino (2001) *Fondamenti di Scienza Politica*. Il Mulino. Bologna pp. 98, 99

¹⁹ Morlino, L. *Crisi democratica e teoria dell'ancoraggio*, Cit. pp. 101, 102

²⁰ Cotta, Della Porta & Morlino. M. *Fondamenti di Scienza Politica* Cit. pp. 98, 99

1.3 Approcci teorici

La democratizzazione è sempre il risultato di fattori variabili, e le ragioni che spiegano un'ondata democratica quasi mai sono da considerarsi valide per l'ondata successiva, è sempre la teoria locale l'unico riferimento valido, non esistono combinazioni vere e proprie di fattori che possano garantire un sicuro esito democratico. In quest'ottica Bunce (2000) propone le teorie generali sulle democratizzazioni strettamente connesse però con le proposizioni teoriche di portata locale. Facendo un ampio lavoro di astrazione si può affermare che a livello generale i fattori che si rivelano favorevolmente "garanti" dell'affermazione di un regime democratico sono: uno sviluppo economico elevato, l'inglobamento dei leader politici nel processo di instaurazione democratica, la centralità del parlamento a scapito di un forte presidenzialismo, la risoluzione puntuale delle problematiche relative allo *state building* e l'affermazione della *rule of law*. Le proposizioni di portata locale dipendono appunto dal contesto storico di riferimento, nelle democratizzazioni europee e sudamericane si sono distinti come rilevanti e determinanti le seguenti condizioni: la presenza di accordi e compromessi condivisi, una rottura netta con il passato, riforme in direzione del libero mercato e la capacità appunto dell'élite di trasmettere ed educare i cittadini alla *rule of law*. Tempo, spazio e regime precedente giocano un ruolo fondamentale per l'esito positivo del processo. La formulazione di teorie quindi, come precedentemente affermato, non va al di là di una semplice logica locale, tenendo comunque conto di certe condizioni che si presentano favorevoli all'affermarsi di un regime democratico. Non è da tralasciare che storicamente le democratizzazioni sono state il risultato della combinazione di fattori interni e fattori esterni che hanno contribuito al successo.

1.3.1 Formazione dello Stato

La democrazia si consolida, prima che in altri luoghi, in Europa Occidentale dove le condizioni storiche si sono presentate abbastanza favorevoli. Il processo ha avuto un importante contributo dal basso: in una società civile in cui si sviluppano molteplici interessi e gruppi che li difendono, matureranno quelle istanze democratiche da parte dei cittadini in favore dell'allargamento di libertà e diritti con l'ampliamento dell'incorporazione di nuovi soggetti nel sistema politico. È

necessaria una comunità politica che accetti la legittimità dello stato e di conseguenza la sovranità sull'intero territorio nazionale. Parallelamente è fondamentale l'esistenza e la legittimità di un sistema legale che garantisca i diritti e protegga i cittadini da poteri arbitrari non consoni ai regimi democratici.

Una problematica storica che può rappresentare un vero e proprio ostacolo è l'esistenza di conflitti nazionalisti. Essi, a secondo della loro composizione e compattezza, possono determinare un fallimento del processo di democratizzazione. Nei processi di *state-building*, *nation-building* e *democracy-building*, si sollevano alcune questioni connesse a spinte nazionaliste e fratture di tipo non ideologico all'interno della società civile e politica che riguarderanno molto da vicino il nostro caso di studio. La presenza di differenze etniche, nazionali e religiose può portare alla politicizzazione dei diversi gruppi identitari, ponendo irrisolta la questione di nation-building. Questo dipende da diversi fattori quali: la dislocazione, la compattezza, la mole e l'eventuale appoggio di istituzioni esterne allo stato nazionale in favore delle posizioni di un dato gruppo. La presenza di conflitti nazionalisti può dunque interrompere o sospendere il processo di democratizzazione. Strettamente connesso a queste problematiche è il principio di autodeterminazione dei popoli, solitamente i germi nazionalisti e scissionisti di grado elevato finiscono per distruggere la democrazia. È molto importante in questa fase arrivare a compromessi e patti che magari evitino secessioni e configurino l'entità statale come federativa dando ampia autonomia alle "comunità interne".

In seguito a processi più ampi del semplice passaggio da un regime ad un altro, quale può essere il processo di disgregazione dell'Urss o della Jugoslavia, il fattore identitario ha causato non poche difficoltà. Non esistendo precedentemente un Stato-nazione modernamente concepito, bisogna prima procedere nella costruzione di una identità nazionale condivisa per evitare di trovarsi di fronte ad uno Stato senza nazione che rende precaria la democratizzazione dello stesso. I regimi totalitari o autoritari non hanno vincoli di natura democratica e disponendo di poteri ampi ed arbitrari riescono facilmente nell'opera di tenere insieme società caratterizzate da differenze etniche, che paradossalmente finiscono per staccarsi o

rivendicare autonomia nei confronti dello stato centrale in presenza del processo di democratizzazione.

In Jugoslavia, l'accentuarsi del fenomeno nazionalista avviene già a seguito della riforma costituzionale del 1974 ed il regime iniziò già ad assumere caratteri post-totalitari. La politica di Tito, garantì stabilità al regime e seppe controllare i sentimenti nazionalisti poiché favoriva singole concessioni alle Repubbliche²¹ ma mantenendo sempre il baricentro del potere nelle mani dello Stato federale. Alla sua morte, anche a causa dei problemi economici, la liberalizzazione della società precederà la liberalizzazione politica che le leadership comuniste delle Repubbliche avvieranno nel 1989-1990. Nel 1974, la nuova Costituzione finì per accelerare la disgregazione politica preannunciata negli anni '80, orientando la RSFJ nella direzione di un regime per alcuni versi post-totalitario. Con la riforma costituzionale, la titolarità della sovranità si sposta in maniera determinante verso le Repubbliche e le Province Autonome, che acquisirono i diritti e l'insieme delle situazioni giuridiche soggettive originariamente attribuite alla Federazione. Con l'introduzione del principio dell'unanimità nel processo decisionale, si è finito con il bloccare un numero rilevante di leggi federali e l'operatività della stessa Costituzione. Gli organi federali sono stati trasformati in organi comuni delle Repubbliche e delle Province in virtù del principio di rappresentanza prioritaria.²²

1.3.2 La democrazia come oggetto esportabile

Il tema dell'esportazione democratica è controverso e presenta alcuni interrogativi sostanziali. Il quadro di riferimento da analizzare si presenta più emotivo che scientifico. Una prima osservazione evidente potrebbe sollevarsi proprio sulla democraticità delle modalità di esportazione, ovvero l'interrogativo è se si possa ritenere *“accettabile sotto il punto di vista democratico che si esporti, o addirittura si imponga, la democrazia a paesi le cui tradizioni istituzionali e la cui cultura le sono sostanzialmente estranee. La democrazia tende a diffondersi e di conseguenza ad essere esportata, molto più di quanto si pensi, anche se una*

²¹ La RSFJ era costituita da sei Repubbliche fin dal 1946: Serbia, Croazia, Slovenia, Montenegro, Bosnia e Macedonia.

²² Nikolić, P. (2002) *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia*. Giappichelli, Torino.

consapevolezza teorica circa il ruolo dei fattori esterni delle democratizzazioni riemerge con forza soprattutto nell'ultimo ventennio."²³ Tuttavia le vere e proprie esportazioni o anche le imposizioni militari della democrazia possono avere successo solo nel caso in cui un determinato Stato presenti le precondizioni interne necessarie e favorevoli.

Sostanzialmente si va sempre più in direzione di un ampio diffondersi della democrazia: i governanti autoritari sono ormai costretti ad introdurre dei meccanismi democratici che placino l'insistente domanda dal basso di diritti e partecipazione, questo porta all'affermazione più che sistemi democratici in sé, di regimi ibridi con qualche elemento non tipico ad essi. Un ruolo fondamentale lo hanno le NGO internazionali che si impegnano nella promozione della democrazia, ed i paesi occidentali che presentano sempre un maggiore investimento nelle attività di promozione.

Secondo la puntuale analisi di Dahl (1971, tr. it. 1981), la strategia sull'esportazione della democrazia da parte degli Stati Uniti (che dall'inizio del XX secolo hanno fondato le azioni di politica estera sull'esportazione delle democrazia) si concretizza sostanzialmente invadendo ed occupando il paese da democratizzare, sollevando il governo in carica, sostituendolo con una poliarchia e nel tempo proteggerlo; o in altri casi limitandosi a sostenere finanziariamente e militarmente i movimenti democratici presenti in un dato paese; o in terza ipotesi sostenendo il governo esistente con le armi e supportandolo con tutte le risorse necessarie alla trasformazione.

1.3.3 Altre forme di democratizzazione

Le forme di diffusione della democrazia prevedono un certo grado di intenzionalità e di consenso dello stato interessato. Grilli di Cortona (2010) indica le tre strade verso la democratizzazione: emulazione, promozione e imposizione. Nell'emulazione, la democrazia agisce come un virus, innesca dinamiche di contagio che coinvolgono diversi attori. Huntington (1991, tr. it 1995) aggiunge che l'emulazione si avvale di diversi canali, essendo frutto di influenze culturali trasmesse attraverso i mezzi di comunicazione di massa che diffondono modelli di

²³ Grilli di Cortona, P. *Come gli Stati diventano democratici* Cit. p. 99

vita associati ad un particolare regime. L'assenza di modelli alternativi, dotati del fascino della democrazia fa sì che un regime non democratico viva un tentativo di conversione. Tuttavia l'emulazione è empiricamente difficile da dimostrare, il modello democratico adottato nei paesi emulatori non spiega le cause della democrazia.

La promozione riguarda l'influenza di attori esterni, i quali si adoperano attivamente per favorire le condizioni favorevoli della democrazia. La promozione democratica può avvenire attraverso azioni positive o negative, per esempio promuovendo e sostenendo l'integrazione nella comunità occidentale di un dato paese a patto di registrare rilevanti progressi nello sviluppo delle istituzioni e nella conformità dei sistemi e delle pratiche interne a standard democratici. La condizionalità politica può essere positiva (vantaggi) o negativa (punizioni e sanzioni se non si progredisce), quindi incentivi e disincentivi.

L'imposizione della democrazia avviene attraverso mezzi coercitivi e mediante il ricorso all'uso della forza. Tuttavia sembra prescindere da forme significative di consenso interno e quindi sembra contraddire i principi stessi della democrazia. Gli interventi militari possono avvenire su invito interno o sulla sola iniziativa esterna e si distinguono anche in base alle finalità di intervento. Per la nascita delle istituzioni democratiche, successivamente, si devono fare i conti con la predisposizione interna alla democrazia oltre che con la questione della *statualità*.²⁴ Qualora uno Stato non riesca ad esercitare la sua sovranità, potrebbe implicare una strategia di mantenimento da parte degli attori esterni che transiti anche per la fase di consolidamento. Questa operazione è di più difficile successo qualora il liberatore è visto come un occupatore, e qui questa strategia potrebbe non avere successo.

La questione della promozione democratica, oltre a presentarsi ambigua, presenta anche diverse controversie. Infatti, i soggetti che si fanno carico di diffondere la democrazia determinano anche il contenuto dell'azione di influenza. Diverse sono

²⁴ Con statualità in estrema semplificazione intendiamo "l'autorità ultima di inviare qualcuno con un'uniforme e una pistola a costringere la gente a rispettare le leggi dello stato". In termini più ampi: "la capacità di formulare e condurre politiche pubbliche e di stabilire leggi; di amministrare in modo efficiente e con una burocrazia minima; di tenere sotto controllo concussione, corruzione e bustarelle; di mantenere un alto livello di trasparenza e responsabilità nelle istituzioni di governo; e, cosa più importante, di far rispettare la legge". Fukuyama, F. (2004) *State-Building. Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell UP, Ithaca. pp. 6, 8, 9

le azioni possibili per favorire la democrazia e diversi possono essere i destinatari: singoli cittadini, società civile, società politica, istituzioni statali. È anche particolarmente rilevante il “quando”, ovvero in quale fase il processo di democratizzazione deve essere aiutato. La formazione di élites all'esterno dello stato può risultare inutile qualora non ci sia ancora l'affermazione di certi principi istituzionali all'interno della società con l'affermazione della *rule of law*. Può anche accadere che il regime esistente respinga le spinte internazionali con azioni concrete, anche militari, e propagandismo. Sono poi d'aiuto i concetti di *western leverage* e di *linkage to west* di Levitsky e Way (2005; 2007) Con *western leverage* si indica il grado di vulnerabilità di uno stato: definisce quanto uno stato è oggetto della pressione e dell'influenza strategica dell'occidente, ovviamente c'è una stretta correlazione con dimensioni economiche e militari di quel dato stato. Con *linkage to west* si fa riferimento a quanto uno stato sia legato da partnership con Usa ed Ue. Questo fenomeno dipende molto dai legami di natura economica, sociale, geopolitica oltre che dalla presenza di alto grado di penetrazione nello stato di media occidentali e dalla presenza di istituzioni terze allo stato sul territorio nazionale.

C'è da annotare un'altra ipotesi, non di poco conto: l'adozione di istituzioni democratiche può creare le premesse per l'ascesa al potere di movimenti anti democratici. Ovvero sussiste la possibilità che le elezioni portino al potere leader e movimenti politici che possono interrompere il processo di democratizzazione, ignorando i limiti costituzionali qualora ci fossero e privando i cittadini di libertà e diritti fondamentali.

1.4 Le democratizzazioni post-comuniste, tra statualità e transizione.

1.4.1 Principali problematiche

La Terza Ondata di democratizzazione, iniziata nel 1974 in Portogallo (Huntington, 1991), dopo aver percorso in lungo ed in largo tutti i continenti, alla fine degli anni '80, finisce per interessare anche Jugoslavia ed Unione Sovietica, che più che stati nazionali sono da considerarsi federazioni di stati, entrambe accomunate da diverse peculiarità e fondate su un'economia di tipo socialista. All'inizio dei processi ri-definitori che coinvolgevano già le due confederazioni, si entrò in una fase di stallo a causa prevalentemente delle visioni differenti sulla

nuova fisionomia delle Federazioni. In Jugoslavia si aggravò sempre più l'incertezza e l'indeterminazione, condizionate anche dall'attrazione che i paesi dell'Europa Occidentale seppero esercitare soprattutto su Slovenia e Croazia.

Tuttavia tra Jugoslavia ed Unione Sovietica, va tracciata anche una distinzione storica che ha differenziato le scelte e gli sviluppi della transizione nelle due federazioni. La ricerca della “via jugoslava al socialismo”, favorita anche dalla rottura del 1948 con l'URSS, si realizza con l'esaltazione del concetto di “autogestione” come caratteristica fondante della società e dello Stato. *“La Jugoslavia non era parte del blocco sovietico e le oscillazioni di Tito tra Est ed Ovest indebolirono le pressioni internazionali in favore di una democrazia così come noi la intendiamo. I responsabili della politica estera degli Stati Uniti di fatto accordarono alla Jugoslavia lo status di ‘paese comunista più favorito’, mossi in gran parte da una strategia mirante al divide et impera. Analogamente, i teorici della democrazia collocarono la Jugoslavia in una categoria diversa da quella degli altri regimi comunisti, poiché ritenevano che il sistema dell'autogestione concesso ai lavoratori rappresentasse una forma di democrazia e potesse in prospettiva svilupparsi in modo positivo. Maggiori possibilità di espatrio, particolarmente verso la Germania, favorirono, inoltre, forme di pressione in favore di una democratizzazione. Il significativo livello di liberalizzazione – soprattutto per quanto concerne il viaggiare e le molte libertà riconosciute alle università- attenuarono le critiche dell'Occidente nei confronti della democrazia jugoslava, ancora notevolmente deficitaria. Quando sopraggiunse il 1989, molti di coloro che detenevano il potere nelle diverse repubbliche furono in grado di resistere a una piena democratizzazione e ai valori liberali, richiamandosi a posizioni nazionaliste nei confronti dei vicini e delle minoranze interne. In questo modo, l'indipendenza di ‘Stati nazioni’ su base etnocratica fu sempre più privilegiata a scapito dei valori liberaldemocratici così come noi li definiamo”²⁵.*

La via verso una democrazia stabile però, nei casi dei paesi post-comunisti, intraprenderà una strada molto tortuosa e ricca di insidie. Infatti, bisogna sottolineare che nel processo di democratizzazione, per la futura stabilità del

²⁵ Linz & Stepan (2000b) Cit.

regime si deve affrontare un percorso evolutivo, che comprenda un processo di riconoscimento delle libertà, anche di dissenso, ed un processo di inclusione alla partecipazione dei nuovi movimenti o partiti. Negli stati che nasceranno in direzione democratica dalla disgregazione di Jugoslavia ed Unione Sovietica, si denota un senso della nazione ancora debole. Questa debolezza induce ad identificare nell'opposizione una minaccia al regime, il forte nazionalismo che caratterizzerà la nascita dei nuovi stati-nazione non incoraggerà la tolleranza verso il dissenso e finirà spesso per sopprimerlo con azioni repressive. Quelli in esame sono due esempi di sistemi federativi composti da entità interne che non sono definibili come veri e propri stati nazionali, ma che a seguito delle istanze independentiste si trasformeranno in stati-nazione autonomi.

Come tracciato da Linz e Stepan (2000b) esistono tre argomenti correlati, riguardanti la statualità e la transizione nell'Unione Sovietica e nella Jugoslavia. In primo luogo, con le aperture ed i nuovi assetti dei governi federali, si creano incentivi per la mobilitazione e politicizzazione delle etnie. Più propriamente, in Jugoslavia, si assiste ad un processo di etnicizzazione dell'idea di nazionalità, ovvero nelle varie repubbliche viene costituita una identità culturalmente, religiosamente e linguisticamente contrapposta a quella degli altri. *“Il separatismo, che si fondava su un forte nazionalismo, con il tempo, si è radicalizzato in alcune parti della Jugoslavia. [...] Da qui nasce la progressiva divisione nella stessa Lega dei Comunisti, la quale si rafforza e si rende indipendente nelle repubbliche.”*²⁶

Secondo, nel contesto appena descritto, i processi di liberalizzazione delle strutture centrali post-totalitarie e la decisione di svolgere le prime elezioni aperte e competitive a livello di singole repubbliche e non a livello federale, produssero conseguenze di carattere disgregativo. Nell'Unione Sovietica la liberalizzazione tentata da Gorbačëv era orientata su riforme di tipo economico e di alleggerimento della censura, meglio conosciute come *perestrojka*²⁷ e *glasnost*²⁸. In Jugoslavia, il

²⁶ Nikolic, P. (2002) *Cit.*

²⁷ Il programma originario della *perestrojka* contemplava importanti idee innovative, che si spingevano oltre le precedenti concezioni di riforma economica e prevedevano l'introduzione di sostanziali elementi di mercato. Benvenuti, F. (2007) *La Russia dopo l'Urss*. Carocci Editore, Roma. p. 22

processo di liberalizzazione economica negli anni '90 erose le capacità di controllo ideologico, coercitivo ed economico da parte dello stato federale socialista. *“Si cercò di migliorare le prestazioni del sistema economico migliorandone la produttività (nda, in seguito alle forti pressioni di Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale): venne abolito il sistema di proprietà socialista con tutte le sue restrizioni verso l’acquisto e la vendita di terreni ed imprese, vennero limitate le restrizioni riguardanti assunzioni e licenziamenti, diventò illegale la pratica di assunzione dei manager in base a criteri politici, vennero indeboliti gli strumenti di protezione sociale, le imprese vennero lasciate fallire non garantendone più il soccorso da parte dello stato e venne inoltre avviato un largo programma di privatizzazioni.”*²⁹ Tuttavia, le riforme del primo ministro federale Ante Marković³⁰ erano orientate alla coesione del paese, promuovendo l’integrazione economica attraverso l’abolizione delle barriere tra le sei repubbliche, ma anche rimuovendo il controllo statale sui prezzi. Quest’ultima liberalizzazione causò forte tensione a seguito dell’immediato aumento dell’inflazione annua, che arriverà al 2500% nel 1989³¹. La democratizzazione della Jugoslavia subì distorsioni dovute allo svuotamento del potere federale comunista che in questa fase del processo si rese necessario. *“Il Primo Ministro dovette peraltro privarsi di tutti gli strumenti del potere di cui la sua carica disponeva in epoca comunista e che gli sarebbero serviti per realizzare a pienamente la riforma del sistema”*³²

Cresceva, all’interno di questo difficile contesto, il sentimento di risentimento verso il governo federale e verso le altre nazionalità, favorito dalle gravi condizioni economiche e dalla profonde differenze di ricchezza tra le repubbliche.

²⁸ (trad. it. “trasparenza”) Questa riforma prevedeva l’attenuazione della censura (abolita totalmente nel 1990) ed incoraggiò l’apertura di una discussione generale sullo stato del paese in vista della modernizzazione efficientistica e di un rinnovamento del socialismo sovietico in senso partecipativo e democratico. *Ibidem*

²⁹ Woodward, S. L. (1995) *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. Brooking Institution Press, Washigton p. 100

³⁰ Ante Marković (1925-2011), era un croato di Bosnia. Nel 1986 divenne presidente della Repubblica Socialista di Croazia. Successivamente, Marković divenne primo ministro jugoslavo nel marzo 1989 a seguito delle dimissioni di Branko Mikulić. Fu l’ultimo premier della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia.

³¹ Ivekovic, I. (2000) *Ehtnic and Regional Conflicts in Yugoslavia and Transcaucasia*. Longo Angelo, Ravenna. p. 35

³² Krulic, J. (1997) *Storia della Jugoslavia dal 1945 ai nostri giorni*. Bompiani, Milano

I partiti nazionalisti, che possiamo definire etnonazionalisti, portatori di quel sentimento di appartenenza nazionale già presente nella maggior parte della popolazione, si affermeranno a scapito appunto del sistema centrale federativo a seguito delle prime libere elezioni sul territorio jugoslavo, organizzate appunto a livello di repubbliche. Tuttavia, la crescita dei movimenti nazionali accomuna la Jugoslavia, l'Unione Sovietica e la Cecoslovacchia. I motivi seppur differenti, sono tutti riconducibili comunemente alla sottovalutazione da parte dei leaders dei potenziali conflitti presenti all'interno del sistema federale.

In terzo luogo, in aggiunta ai problemi tipici del post comunismo, si sono aggiunte le eredità sulle questioni di cittadinanza e soprattutto di statualità, difficili da risolvere. Se in Croazia, Macedonia, Montenegro, Serbia e Slovenia si potevano indicare delle maggioranze etniche proprie della nazione di riferimento seppur in società frammentate, in Bosnia ed Erzegovina le problematiche saranno ancora più ampie. Infatti in BiH, la maggioranza non si può definire tale poiché identifica meno del 44% dell'intera nazione, la *maggior minoranza* non è etnicamente diversa dalle altre due (croati e serbi) ma presenta una diversità di tipo religioso essendo composta dai *bosgnacchi*, di religione islamica.

Le ragioni determinanti nella disgregazione dei due regimi, anche secondo Linz e Stepan (1996), sono da ricondurre soprattutto al risultato delle elezioni regionali/repubblicane sia in Unione Sovietica e che in Jugoslavia. L'assenza di precedenti elezioni competitive a livello centrale, che legittimassero lo Stato federale, divenne un punto focale sul quale motivare le istanze indipendentistiche ed autonomistiche. Infatti in Jugoslavia, con l'intensificarsi della repressione del dissenso etnico, specialmente in Croazia e Serbia, a seguito delle crisi di statualità e governabilità dei territori, ci fu un tempestoso crollo politico dell'autorità federale ed una successiva intensificazione della crisi economica. Prima del definitivo collasso del 1993, Marković, era riuscito a ridurre ed addirittura a stabilizzare l'inflazione, seppur in un quadro generale a dir poco ostico alle sue azioni ed a qualunque politica proveniente dall'autorità centrale. Il primo ministro federale, però (e questo è un paradosso) continuava ad avere un alto gradimento nel popolo jugoslavo, ma non riuscì a fronteggiare le leadership etnonazionaliste repubblicane.

Anche la Costituzione federale di Jugoslavia del 1974 si rivelò negli anni successivi un elemento che favorì la disgregazione poiché più che una federazione configurava una confederazione. *“Al riguardo è sufficiente ricordare il principio dell’unanimità per l’adozione delle leggi federali, la rappresentanza paritaria negli organi costituzionali federali delle sei repubbliche e delle province in esse ricomprese, l’inesistenza di norme volte ad assicurare la superiorità della Costituzione e della legislazione federale sulle costituzioni delle repubbliche e delle province, il consenso delle assemblee legislative di queste ultime agli atti normativi federali.”*³³

1.4.2 Costruzione dello stato e della nazione: la questione delle minoranze

Una questione che merita di essere approfondita per lo sviluppo del nostro lavoro è quella riguardante la presenza di minoranze all’interno di un dato stato, che si configurano come entità diverse per fattori culturali o etnici. Linz e Stepan (1996) identificano un approccio sistematico per osservare le relazioni tra costruzione dello stato e della nazione rispetto alle minoranze con la composizione di uno schema che fa riferimento a quattro strategie alternative possibili per la risoluzione della questione ciascuna con rilevanti variazioni al proprio interno. La costruzione degli idealtipi si basa su due dimensioni specifiche. La prima dimensione riguarda le strategie relative alla costruzione dello stato per quanto concerne i diritti di cittadinanza, la strategia può prevedere politiche di tipo inclusivo o di tipo escludente nei confronti della minoranza. La seconda dimensione riguarda, invece, le strategie relative alla costruzione della nazione. Questo dipende dall’ideologia che muove i leader nazionali, quindi considerare il popolo e la nazione come una cosa sola, oppure accettare all’interno del popolo l’esistenza di minoranze o di nazioni diverse. Linz e Stepan (2000b), nella schematizzazione, ricorrono al concetto di *demos*, cioè l’insieme degli elementi culturali, di costume, etnici, religiosi, linguistici che vengono associati alla parola popolo e che si ritiene siano cementati da un sentimento comune.

In caso l’élite ritenesse che *demos* e nazione dovessero coincidere ed intraprendessero una strategia escludente nei confronti della minoranza, avremmo

³³ Gerbasi, G. in Gambino, S. (2001) *Europa e Balcani. Stati Culture Nazioni*. CEDAM, Padova

un approccio che i due autori classificano come *I tipo*, in base al primo incrocio delle suddette due dimensioni. Nel *I tipo* avremo un sistema politico in cui l'espulsione degli "stranieri" è l'opzione preferita dall'élite. La pratica può avvenire mediante politiche discriminatorie o attraverso l'incentivo all'emigrazione volontaria della minoranza non appartenente al demos. Questa strategia potrà avere successo solo se porrà in opera politiche coercitive, che tuttavia potrebbero portare anche ad uno scontro bellico, innescando una guerra civile. Si ha una combinazione di *II tipo*, nel caso in cui i leaders accettino l'idea che *demos* e nazione possano essere diversi, quindi nel complesso accettare l'eterogeneità della società, ma adottano una strategia di tipo escludente nei confronti delle minoranze. Ai *residenti extranazionali* verranno dunque riconosciuti i diritti di cittadinanza ma non i diritti politici. Se accettata passivamente dalla minoranza, questa strategia porterebbe alla formazione di una democrazia etnica, dove la minoranza si trova in condizione subordinata nei confronti della maggioranza.

Con la combinazione di *III tipo*, avremo una strategia inclusiva ma condizionata da una ideologia conformista che ritiene fondamentale che *demos* e nazione debbano coincidere. Essa prevede di assimilare le minoranze nella cultura nazionale, ma senza particolare riconoscimento di diritti politici o culturali. In questo caso alle minoranze sarà concesso di partecipare politicamente solo se disposte ad accettare la subordinazione e l'omologazione alla cultura dominante. Ovvero, si produrrebbe una società plurale ma senza pluralismo. Per rendere una politica del genere pienamente democratica, oltre ai diritti umani vanno riconosciuti anche i diritti politici nei confronti delle minoranze, inglobandole così nell'ambito della costruzione della nazione. Questa soluzione implicherebbe però alcune importanti conseguenze, due molto importanti: la prima è che le minoranze potrebbero esprimere pubblicamente il loro dissenso. Ciò avviene qualora si dia la possibilità alle minoranze di ottenere una rappresentanza, riconoscendo così alcuni specifici vantaggi sia a livello individuale, che per le organizzazioni presenti. La seconda conseguenza importante della partecipazione nel processo democratico delle minoranze è che può condurre a sbocchi altamente conflittuali. Il ricorso alla violenza da parte di attivisti non è improbabile e la sua repressione è

spesso difficile e può innescare una spirale di violenza altamente destabilizzante per la democrazia e il mantenimento dell'ordine interno. Con una combinazione di *IV tipo*, l'élite accetta l'idea che demos e nazione che possano differire ed optano per una strategia inclusiva delle minoranze. In questo caso, si compie il massimo sforzo nell'accogliere le minoranze, adottando una serie di riconoscimenti di diritti civili e politici a loro favore. Da un punto di vista individuale, tutti i membri permanenti del demos sono accettati come membri a pieno titolo del sistema politico e ad essi sono riconosciuti i diritti politici nella loro interezza, escludendo solo i cittadini stranieri entrati nel paese in un secondo momento e coscienti del fatto che non avrebbero goduto della cittadinanza piena. Con questa strategia si possono riscontrare facilmente soluzioni democratiche stabili, si potrebbe andare verso uno stato democratico multinazionale, o che almeno riconosca il pluralismo ai propri cittadini in una direzione consociativa.

La Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia dedicava particolare attenzione ai diritti delle minoranze: ne riconosceva e tutelava i diritti di conservazione, sviluppo ed espressione delle loro specificità etniche, culturali e linguistiche. Inoltre, potevano utilizzare la propria lingua in maniera riconosciuta ufficialmente, con il diritto riconosciuto di poter seguire il percorso di istruzione e di sviluppare mass media nella lingua di riferimento della minoranza. Erano anche riconosciuti i diritti di istituire proprie associazioni ed organizzazioni, supportate anche dallo Stato federale ed il diritto di mantenere contatto con gli appartenenti alla stessa minoranza etnica delle altre aree della Jugoslavia ed all'estero. Oltre al riconoscimento di questi diritti, si perseguono penalmente provocazioni o incitamenti alla disegualianza nazionale, razziale o religiosa.³⁴ Tuttavia, la questione delle minoranze all'interno Repubbliche jugoslave, successivamente alle relative indipendenze, è di difficile approccio. Le libertà ed i diritti costituzionali appena ricordati e la rigidità delle successive costituzioni nazionali, renderanno di più facile comprensione l'implosione interna alle repubbliche.

³⁴ Nikolic, P. *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia (cit.)*

CAPITOLO II

BOSNIA ED ERZEGOVINA: TRA INDIPENDENZA E CONFLITTO

2.1 La disgregazione della Jugoslavia

Gli avvenimenti dei primi anni '90 hanno condotto la Jugoslavia in un decennio difficile segnato da nazionalismi esasperati, etnicizzazione della sfera politica e conflitti bellici nei quali è intervenuta la Comunità Internazionale. L'evoluzione politica post-federale è spiegabile solo con riferimento alla frammentazione interna che porta a tre principali dinamiche, che rendono difficile il percorso di democratizzazione. *“Il primo tipo di conflitto, o la prima sfida, è quello che determina chi succede all'unità venuta meno. La frammentazione di una unità politica venuta meno nelle sue parti, infatti, solleva prima di tutto la questione di quali siano queste parti e di quali abbiano diritto di essere riconosciute come soggetti internazionali. La seconda sfida nella maggior parte dei casi, si svolge parallelamente all'altra ed è quella della spartizione dei beni che, in precedenza, venivano goduti in comune (nda la questione della redistribuzione dei territori). La terza sfida, ancor più comprensiva, che riguarda un ordine alternativo a quello venuto meno.”*³⁵ Seppur i motivi della disgregazione della RFSJ siano già noti, è necessario un breve approfondimento sulla costruzione dei nuovi stati-nazione emersi sulla base delle sei repubbliche che costituivano la RFSJ. Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Macedonia, Montenegro, Serbia e Slovenia hanno percorso strade diverse verso l'indipendenza, con risultati e gradi di democratizzazione diversi. Il quadro etnico enormemente frammentato all'interno di ogni singola repubblica ha reso molto più difficile del dovuto questi due processi. Per rendere meglio l'idea della composizione etnica è necessario far riferimento alla *Tabella I*, che è il risultato dell'ultimo censimento jugoslavo e mostra l'auto-rappresentazione del demos delle sei repubbliche.

³⁵ Colombo, A. *Il dopoguerra nei Balcani* in AA. vv. & ISPI (2001) *Geopolitica della Crisi. Balcani, Caucaso e Asia centrale nel nuovo scenario internazionale*. Egea, Milano

TABELLA 1 – Principali gruppi nazionali sulla base del censimento del 1991

	Croati	Serbi	Musulmani	Macedoni	Montenegrini	Albanesi	Sloveni	Jugoslavi/Altri
BiH	17,3	31,4	43,7	-	-	-	-	7,6
Croazia	78,3	12,2	0,9	-	-	-	-	8,6
Macedonia	-	2,2	-	64,6	-	21	-	12,2
Montenegro	-	9,3	14,6	-	61,8	6,6	-	7,7
Serbia	-	65,8	2,4	-	-	17,2	-	2,4
Slovenia	2,7	2,4	1,4	-	-	-	87,6	5,9

Note

- *Il censimento è autoreferenziale, i singoli cittadini hanno scelto in quale opzione collocarsi ed il risultato fu elaborato senza coordinamento e senza criteri comuni di classificazione.*
- *Nostra elaborazione su dati Woodward, S. L. (1995) *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. Brooking Institution Press, Washington.*

Per un'analisi del sistema politico che precede i processi di indipendenza e di democratizzazione è indispensabile prendere come riferimento storico le prime elezioni competitive nelle sei repubbliche istituite nel 1990, che si inserivano all'interno del processo di rinnovamento della federazione. Esse sono una novità assoluta, in quanto competitive e risultano essere elezioni *costituenti* dei nuovi stati autonomi. Caratterizzati al loro interno da profonde differenze etniche, la frattura partitica nei nascenti sistemi politici interni sarà più incentrata sull'appartenenza etnica che sulle differenze ideologiche. Con l'affermarsi dei partiti etnonazionalisti si creeranno condizioni molto difficili per la partecipazione delle minoranze alla costruzione dello stato e diventerà molto difficile la costituzione di un sistema politico ben bilanciato. *“Le nuove democrazie dell'Est condividono una comune difficoltà. Essa consiste nel trovare il modo per legare assieme le esigenze di rappresentatività delle nuove assemblee, a volte complicate dalla presenza di varianti etniche, con quella di creare, come accade nelle*

democrazie ritenute più mature, un assetto partitico bipolare, con chiare maggioranze ed opposizioni”³⁶. Si presentano così molteplici rischi di instabilità per il nuovo regime, essi sono correlati ad un eventuale ritorno all’autoritarismo. Una soluzione a tali difficoltà potrebbe essere l’adozione di una strategia inclusiva basata su un sistema elettorale proporzionale, il quale garantisca la rappresentanza anche alle minoranze. La conseguenza però, sarà il rischio di una estesa frammentazione partitica che porterà all’ingovernabilità causata dall’instabilità politica. Appare chiaro che una soluzione del genere, in fase di transizione democratica, con lo stato in via di costruzione, metta facilmente in risalto i suoi rischi. Altresì, un sistema maggioritario risulterebbe escludente per le minoranze pur garantendo un maggiore livello di stabilità istituzionale. Trattandosi, come accennato, di elezioni costituenti si estrometterebbero gli sconfitti/oppositori dalla costruzione dello stato; questo nel processo di democratizzazione risulta un problema rilevante, poiché in questa fase il governo dovrebbe essere condiviso dalle forze politiche o quantomeno essere aperto alla collaborazione, in virtù proprio dell’attuazione dei presupposti democratici.

Nel caso in esame, essendo il partito unico³⁷ di ogni repubblica il decisore del sistema elettorale costituente, è scontato che sceglierà il sistema capace di garantirgli maggiore rilevanza al potere, senza un’attenta valutazione della composizione sulla società, sulle istanze minoritarie e quindi sugli effetti prodotti a livello sistemico. Croazia e Serbia, ad esempio, scelsero per le elezioni costituenti un sistema maggioritario, entrambe le Leghe dei Comunisti ed i rispettivi leaders, adottarono questa decisione spinte dall’alto livello di gradimento riscontrato nella maggioranza della popolazione già prima delle elezioni. In Croazia, l’ex-comunista poi nazionalista Tuđman³⁸, instaurerà uno stato etnico, in Serbia il nazionalismo di Milošević³⁹ compie un’operazione simile, sostituendo l’idea di *classe* (tipica comunista) con quella di nazione e

³⁶ Morosini, F. (2002) *Commento alla Legge federale della RFJ*, in M. Cermel (a cura di), *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro*. Marsilio, Venezia

³⁷ La Lega dei Comunisti era la classe dirigente ideologicizzata amministrava in ogni repubblica della RFSJ.

³⁸ Franjo Tuđman fu il primo presidente della Croazia indipendente negli anni 1990, ed uno degli artefici della dissoluzione della ex-Jugoslavia e della conseguente guerra civile.

³⁹ Slobodan Milošević è stato presidente della Serbia e della Repubblica Federale di Jugoslavia come leader del Partito Socialista Serbo.

spostando l'azione politica dalla tutela dell'uomo socialista, alla salvaguardia del cittadino serbo di Jugoslavia, perseguendo come obiettivo principale la costituzione di una *Grande Serbia*, che riunisse tutti i serbi presenti sul territorio federale. Ad entrambi i leader verranno riconosciute le responsabilità dei crimini contro l'umanità, causati dalle operazioni di pulizia etnica nei rispettivi territori di appartenenza. Proprio i successivi conflitti etnici, tra il 1991 ed il 1995, rallenteranno l'evoluzione della democratizzazione già precaria e rafforzeranno le argomentazioni a favore della propaganda nazionalista, la quale garantiva il potere ai leaders. Nei due paesi, la liberalizzazione è stata vissuta piuttosto passivamente dalla società civile, l'attenzione sembra più concentrata sull'indipendenza e sull'estremizzazione del nazionalismo, piuttosto che sui processi di transizione democratica.

I nuovi stati sovrani che prendono forma sulla precedente organizzazione delle ex-repubbliche jugoslave, intraprenderanno percorsi di transizione differenti orientati verso la costruzione dell'entità statale, dell'identità nazionale e dell'instaurazione del nuovo regime. Va evidenziato come la Costituzione jugoslava del 1974 non prevedeva il diritto alla secessione e non riconosceva formalmente il principio di autodeterminazione dei popoli e quindi legalmente questo processo non sarebbe stato possibile. Tuttavia le élites delle repubbliche si avvalsero del processo di democratizzazione in corso ed ai principi che lo ispiravano per legittimare la scelta e forzare i limiti costituzionali. *“Dal punto di vista civile e democratico, il diritto all'autodeterminazione delle nazioni è caratteristico di una società libera e democratica; esso rappresenta la sostanza di una nazione. Dunque, il diritto all'autodeterminazione si deve intendere per quello che è, nonostante non sia garantito dalla Costituzione”*.⁴⁰ L'elemento da non trascurare, a seguito delle consultazioni elettorali, è il consenso democratico che da quel momento legittimava le élites nazionali al potere. Le elezioni erano state discretamente competitive e configurabili come democratiche anche se in un contesto non ancora maturo. Le secessioni venivano legittimate facendo leva sulla volontà popolare invocata con referendum *ad hoc*.

⁴⁰ Nikolic, P. (2002) *Cit.*

2.1.1 La via verso l'occidente di Croazia e Slovenia

Risulta necessario, per la precisa analisi del caso di studio al quale facciamo riferimento, approfondire con una breve panoramica storica i percorsi indipendentisti delle Repubbliche che costituivano la RFSJ, affinché si chiarisca meglio il quadro nel quale la Bosnia ed Erzegovina ha ottenuto la sua indipendenza e per meglio comprendere le motivazioni della *diaspora* jugoslava che porterà al conflitto dal 1991 al 1995.

La Slovenia è tra le sei Repubbliche della RFSJ, quella che ha ottenuto più agevolmente l'indipendenza ed ha meglio compiuto il processo di democratizzazione. Questi processi furono agevolati dalla sussistenza delle pre-condizioni favorevoli: dal punto di vista demografico la popolazione nazionale slovena è la più omogenea, mentre dal punto di vista economico è favorita dalla prossimità all'Europa Occidentale e dalle concessioni speciali riconosciute nei decenni precedenti. La Slovenia è la repubblica più industrializzata e presenta un Pil pro-capite medio ampiamente maggiore al resto della RFSJ.⁴¹ Gli eventi che determinarono la transizione seguirono le elezioni del 1990, nelle quali si affermò il Partito del Rinnovamento Democratico, il cui leader era l'ex comunista Milan Kučan⁴². Il Parlamento sloveno, eletto con sistema proporzionale, era composto da una coalizione di maggioranza caratterizzata da una ideologia cattolica ed anticomunista. L'orientamento filo-occidentale da sempre ostentato, la convinta intenzione di sfruttare a pieno i vantaggi dell'economia di mercato e l'idea di aprirsi all'integrazione europea animavano sia l'élite sia la popolazione. Di fatti, in linea con le promesse elettorali, il Parlamento appena eletto in una delle sue prime sedute votò una dichiarazione nella quale stabiliva la sua completa sovranità sul territorio sloveno. Per legittimare la scelta del Parlamento e dell'élite al potere, il 23 dicembre del 1990 si istituì un referendum⁴³ popolare per sganciare definitivamente la Slovenia dalla RFSJ, il risultato fu una schiacciante vittoria.

⁴¹ Prévélakis, G. (1994) *I Balcani*. Il Mulino, Bologna

⁴² Fu il primo presidente della Slovenia indipendente dal 1992 al 2002, Kučan ha condotto la sua nuova nazione ad un progresso economico e politico senza eguali nell' Europa centrale e orientale nel periodo successivo al crollo dell'Unione Sovietica. Tutt'oggi è un politico popolare che crede nella politica superpartes ed incoraggia la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica.

⁴³ Il referendum in Slovenia presentava un solo quesito: "*La Repubblica di Slovenia deve diventare uno stato autonomo ed indipendente?*" con una partecipazione di circa il 95% degli aventi diritto, il risultato fu univoco: l'88,5% si espresse a favore.

Anche in Croazia si sostenne un referendum popolare per l'indipendenza, proposto dal partito nazionalista vincitore delle elezioni del 1990, l'HDZ di Tudman. In un momento di altissima partecipazione, circa il 95% dei croati si espresse a favore dell'indipendenza.⁴⁴ La volontà del popolo e dell'élite tuttavia non bastava, uscire definitivamente dalla RFSJ non era affatto una conseguenza scontata. Infatti a differenza della Slovenia, in Croazia esisteva un demos abbastanza vario e questo coinvolgeva nel processo di indipendenza anche altre repubbliche che avevano *cittadini* presenti su quel territorio. Tuttavia, i rapporti con la Serbia si erano già incrinati prima dell'esito referendario, in quanto era già avvenuta l'approvazione della Costituzione croata, la quale non teneva affatto conto di quella federale. Inoltre, c'era la questione dei confini della Repubblica croata, i quali non erano ancora definiti. La presenza sul proprio territorio di una sostanziosa minoranza serba, concentrata principalmente in Krajina⁴⁵, era un ostacolo di non poco conto. La Krajina, a seguito di un referendum locale aperto solo alla popolazione serba, si autoproclamò distretto autonomo, con il chiaro e deciso appoggio della Serbia, la cui volontà era espandere la propria sovranità su tutti i serbi di Jugoslavia. Il caso della Krajina era alquanto ambiguo, poiché non sussiste alcuna contiguità geografica tra essa e la Serbia, di fatti quel territorio si trova a Nord rispetto alla Bosnia ed Erzegovina come si evince dalla *Figura 1*. Intanto, con un atto unilaterale sia la Croazia che la Slovenia nel febbraio del 1991, sospesero l'efficacia delle leggi federali nei rispettivi territori, dichiarandosi stati indipendenti dalla RFSJ il 25 giugno del 1991.

⁴⁴ Il referendum in Croazia era basato sulla scelta tra le due vie di risoluzione della crisi della RFSJ. Si presentarono agli elettori croati due quesiti referendari. Il Quesito 1, era in linea con la proposta delle Repubbliche di Croazia e Slovenia: "*Siete d'accordo che la Repubblica di Croazia, in quanto Stato sovrano e indipendente, che garantisce l'autonomia culturale e tutti i diritti civili per i serbi e i membri di altre nazionalità in Croazia, possa unirsi in un'alleanza di Stati sovrani con le altre repubbliche?*" Il 95,76% dei croati si espresse a favore del quesito. Il Quesito 2, sulla base della proposta di Serbia e Montenegro chiedeva: "*Siete d'accordo che la Repubblica di Croazia rimanga nella Jugoslavia come Stato sovrano?*" Il 94,48% si dichiarò contrario. L'83% degli aventi diritto si recò alle urne.

⁴⁵ La Krajina, non venne mai riconosciuta autonoma da nessun organismo internazionale ed oggi è una regione della Croazia, riconquistata militarmente nel 1995 dall'esercito croato.

A seguito di questi consistenti avvenimenti ed all'indomani del referendum in Croazia, le aspirazioni di Milošević di costituire una "Grande Serbia" erano molto

Figura 1 – Jugoslavia Politica



più che compromesse. Per diversi mesi, fino al gennaio 1992, in Krajina si perpetuò lo scontro tra esercito croato ed esercito federale jugoslavo. Il 15 gennaio del 1992 la CE – in seguito anche la Comunità Internazionale – riconosce ufficialmente la Croazia e la Slovenia come stati sovrani ed indipendenti.

Se per la Slovenia il percorso verso la democratizzazione è stato agevole, orientato all'occidentalizzazione ed all'immediato ingresso nell'Unione Europea, in Croazia, gli ostacoli sono stati maggiori: sono ampiamente rilevanti tre punti di analisi.⁴⁶ Primo, la formazione del quadro partitico è caratterizzata da un pluripartitismo falsato dallo strapotere dell'HDZ di Tuđman, che aveva

⁴⁶ Nikolić, P. *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia*. (Cit.)

rispolverato un nazionalismo così estremo che si rifaceva addirittura alla mentalità *ustaša*⁴⁷, tra l'altro non esitò a riabilitarne gli esponenti passati, provocando reazioni e terrore. In secondo luogo, come già accennato, i problemi dei confini erano seri e di difficile risoluzione, essendo stati fissati a seguito della Seconda Guerra Mondiale dall'élite comunista, senza tener minimamente conto di alcun criterio di distribuzione etnica, essi non riguardavano solo la Krjaina, ma anche la Slavonia, la penisola di Prevlaka ed i punti di accesso sull'Adriatico contesi con la Slovenia. Terzo, la democratizzazione era (ed è tuttora) condizionata dalla configurazione ostica dei mass-media e del sistema giudiziario, in quanto sono sotto il controllo costituzionale del Presidente, sancendo una sorta di autarchia più che una democrazia.

2.1.2 Macedonia, tra modernità e neutralizzazione delle minoranze

Il processo di indipendenza in Macedonia fu graduale, inizialmente più lento e moderato rispetto agli altri e anch'esso transitò per un referendum popolare. Dopo le elezioni pluripartitiche del 1990, venne eletto presidente della Repubblica Kiro Gligorov⁴⁸, un importante funzionario comunista che aveva un certo peso in tutta la Jugoslavia. Le intenzioni di Gligorov erano orientate a creare le condizioni favorevoli all'affermazione di una democrazia parlamentare - istituita attraverso una nuova Costituzione, la quale doveva riconoscere ampi diritti e libertà anche alle altre minoranze presenti sul territorio macedone. Tuttavia, il precipitare del quadro generale del sistema federale jugoslavo in seguito alle indipendenze di Slovenia e Croazia, spinse la Macedonia ad accelerare i tempi della transizione.

Le premesse sembravano indicare un percorso senza troppi ostacoli, ciò nonostante il processo di transizione divenne più complicato del previsto nel momento in cui venne approvata la Costituzione, essa da un lato riconosceva i diritti alle minoranze albanesi, turche e rom presenti sul territorio, dall'altro

⁴⁷ Il termine *ustaša*, (tr. it. Ustascia), significa insorgere, è stato usato dagli slavi balcanici per indicare coloro che lottavano contro i turchi. Venne in seguito ripreso nel 1929 dal croato di Bosnia Ante Pavelić per designare gli appartenenti al movimento nazionalista croato di estrema destra che si opponeva al regno di Jugoslavia dominato dall'etnia serba.

⁴⁸ Kiro Gligorov (1917-2012) ha ricoperto varie cariche nella politica della Jugoslavia socialista, compresa quella di segretario di stato per le finanze nel Consiglio federale esecutivo, di membro della Presidenza jugoslava e di Presidente dell'Assemblea della Repubblica Federativa Socialista di Jugoslavia.

identificava come popolo fondante della Macedonia esclusivamente il popolo macedone-slavo. Gli albanesi ed i turchi, secondo le disposizioni della precedente Costituzione socialista, invece, erano riconosciuti come co-fondatori della Repubblica, quindi in una situazione di pari dignità rispetto alla maggioranza di etnia macedone. Pertanto la minoranza albanese, che costituisce circa un terzo della popolazione, vide regredire il proprio status giuridico e restringere il quadro delle libertà riconosciute in passato. Le restrizioni riguardarono anche alla sfera religiosa poiché, la Costituzione riconosce in maniera ufficiale esclusivamente la Chiesa ortodossa macedone, fermo restando la garanzia di libertà di culto e di esistenza per altri gruppi religiosi. Anche queste disposizioni vanno chiaramente a svantaggio degli albanesi, dei quali la maggior parte è di religione musulmana.

Alle restrizioni costituzionali si sono aggiunti altri atteggiamenti escludenti: le problematiche dagli albanesi riguardano la loro sottorappresentanza, sia nelle cariche elettive politiche, sia in quelle amministrative. Anche dal punto di vista della cultura, la differenza linguistica tra macedoni-slavi ed albanesi pone all'attenzione un'altra questione: la nuova carta costituzionale afferma la possibilità di instaurare sul territorio macedone strutture per l'istruzione di lingue diverse da quella ufficiale, ma esclusivamente per quanto riguarda le scuole primarie, ponendo così la prestigiosa Università albanese di Tetovo nell'illegalità e senza nessun tipo di riconoscimento ufficiale. La contraddittoria situazione macedone, seppur non ha portato ad un conflitto bellico, si trascina come una questione ancora irrisolta. Gli albanesi lamentano atteggiamenti ed azioni discriminatorie nei loro confronti.⁴⁹

Dietro l'apparente apertura ed inclusione costituzionale delle minoranze, in realtà si nasconde una condotta discriminatoria: sussiste infatti un mancato riconoscimento costituzionale della minoranza serba, che costituisce circa il 2% della popolazione totale. Sembra che, l'élite macedone fundamentalmente non accetti un *demos* diversificato, seppur adottando scelte che tendenzialmente sembrano voler includere le minoranze, riconoscendo l'eterogeneità della popolazione. La strategia inclusiva invece, nei fatti si dimostra influenzata dal voler affermare un *demos* unificato, questo è dimostrato soprattutto dalla volontà

⁴⁹ Daskalovski, Z. (2004) *Democratic consolidation and the stateness problem: the case of Macedonia*, in *The global review of ethnopolitics*, Vol.3, No.2

di assimilare in maniera coatta i serbi, ai quali non è riconosciuta la libertà religiosa, in quanto la Costituzione ignora anche l'esistenza di istituzioni ecclesiastiche ortodosse serbe. Se si escludono le rilevanti questioni etniche citate, la Costituzione macedone mostra, nei suoi tratti salienti, elementi avanzati di modernità giuridica e sociale: dalla tutela dell'ambiente, alla contemplazione dell'uniformità al diritto internazionale, alla giustizia sociale, ed alla solidarietà.⁵⁰

2.1.3 La Terza Jugoslavia di Serbia e Montenegro

Con le indipendenze delle altre Repubbliche, divenute ormai stati-nazione indipendenti, a costituire la Repubblica Federale Jugoslava rimasero per un breve periodo Serbia e Montenegro, l'esperienza federale terminò nel 2006.

La democratizzazione in Serbia fu limitata dall'eccessiva sovranità concessa alla figura del Presidente e dalle disposizioni della Costituzione del 1990, che permettevano allo stesso di auto-rafforzare i propri poteri. Anche dopo le elezioni il processo verso la democratizzazione fu molto lento: continuarono ad essere seguite pratiche antidemocratiche come il controllo dei mass media, la repressione delle opposizioni, della polizia e della magistratura disobbediente. Oltretutto, lo stato serbo, prima di rinnovarsi democraticamente aveva ancora da risolvere alcune importanti questioni etniche e territoriali: la presenza di diverse migliaia di cittadini di etnia serba nelle altre repubbliche e sussistevano questioni legate all'integrità territoriale e definizione dei confini difficili da affrontare. I territori da anettere o conquistare, oltre a coinvolgere parte della Bosnia - come sarà ampiamente affrontato in seguito - riguardavano anche due regioni alle quali la Serbia non aveva mai rinunciato e che aveva sempre ritenuto come parte del proprio territorio: la Vojvodina a nord ed il Kosovo a sud. Prima della dissoluzione della RFSJ, era riconosciuta alla Serbia la sovranità su quei territori, ma godevano dello status speciale di province autonome. Ad esse veniva riconosciuta un'amministrazione indipendente dalla Serbia.

In Montenegro invece, con il potere ancora in mano alla vecchia élite, il percorso di transizione democratica fu graduale e controllato. I cittadini parteciparono alla scelta di continuità dell'esperienza federale attraverso lo strumento referendario.

⁵⁰ Nikolić, P. I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia (*cit.*)

In occasione del referendum⁵¹ si misero però allo scoperto le fragilità del sistema montenegrino, infatti neanche questa Repubblica jugoslava poteva contare sull'omogeneità etnica, né tantomeno su un indirizzo nazionale univoco; il boicottaggio della consultazione referendaria da parte di albanesi e musulmani ne era la chiara testimonianza.

L'ultima Jugoslavia fu dunque una sorta di sistema semi-confederale al quale aderirono solo Serbia e Montenegro. Essa era basata su un accordo tra i gli eredi delle Leghe dei Comunisti che diedero attuazione ad una nuova Costituzione con l'obiettivo di non porre fine alla esperienza jugoslava e mantenere in vita le istituzioni federali, anche se nei fatti la predominanza della politica nazionale era chiara ed evidente. La Repubblica Federale di Jugoslavia, assumeva più che altro i caratteri di una alleanza tra i due partiti al potere nelle Repubbliche e mostrò i primi segni di cedimento quando il partito socialdemocratico montenegrino (erede della Lega montenegrina) si spaccò al suo interno: la fazione minoritaria si adoperò per la nascita di un nuovo partito popolare e causò frattura nella vecchia élite erede della Lega dei Comunisti. Le cause della rottura non riguardavano questioni di politica interna dello stato montenegrino, ma le divergenze erano tra l'ala maggioritaria del partito socialdemocratico montenegrino e gli orientamenti del partito socialista serbo di Milošević, ai quali invece si allineò il nuovo partito popolare. Questi avvenimenti segnarono e preannunciarono il destino dell'alleanza confederale. L'esperienza della nuova Repubblica Federale di Jugoslavia, ebbe breve durata, oltre che scarsa rilevanza e terminò in seguito alla recessione unilaterale del Montenegro. Questa possibilità era prevista dal nuovo patto costituzionale confederale. A seguito di un nuovo referendum consultivo, nel 2006, il popolo montenegrino decise a favore della secessione. Il referendum raggiunse la soglia minima prevista, ovvero il 55% dei votanti. Questa percentuale era ritenuta il quorum minimo anche dall'Unione Europea per legittimare la secessione. All'indomani del referendum, la Serbia, rimase l'unica erede della Repubblica Federale di Jugoslavia che cessò di esistere in quanto formata da un solo stato.

⁵¹ Il referendum registrò un'affluenza di circa il 66% degli aventi diritto, il 96% scelse di non sganciarsi dalla RFSJ.

L'indipendenza del Montenegro non suscitò reazioni in Serbia, poiché in vista della prospettiva di adesione all'Unione Europea, da tempo si apprezzarono i vantaggi di una adesione con percorsi separati. Le aspirazioni di integrazione europea di Serbia e Montenegro, erano ostacolate dall'esistenza dello stato federale, non tanto per una questione politica (l'UE era favorevole al modello jugoslavo), ma piuttosto per una questione di costi ed effetti economici che si sarebbero riverberati in seguito ad un'adesione da stati federati.

2.2 Il difficile processo di state-building della Bosnia ed Erzegovina

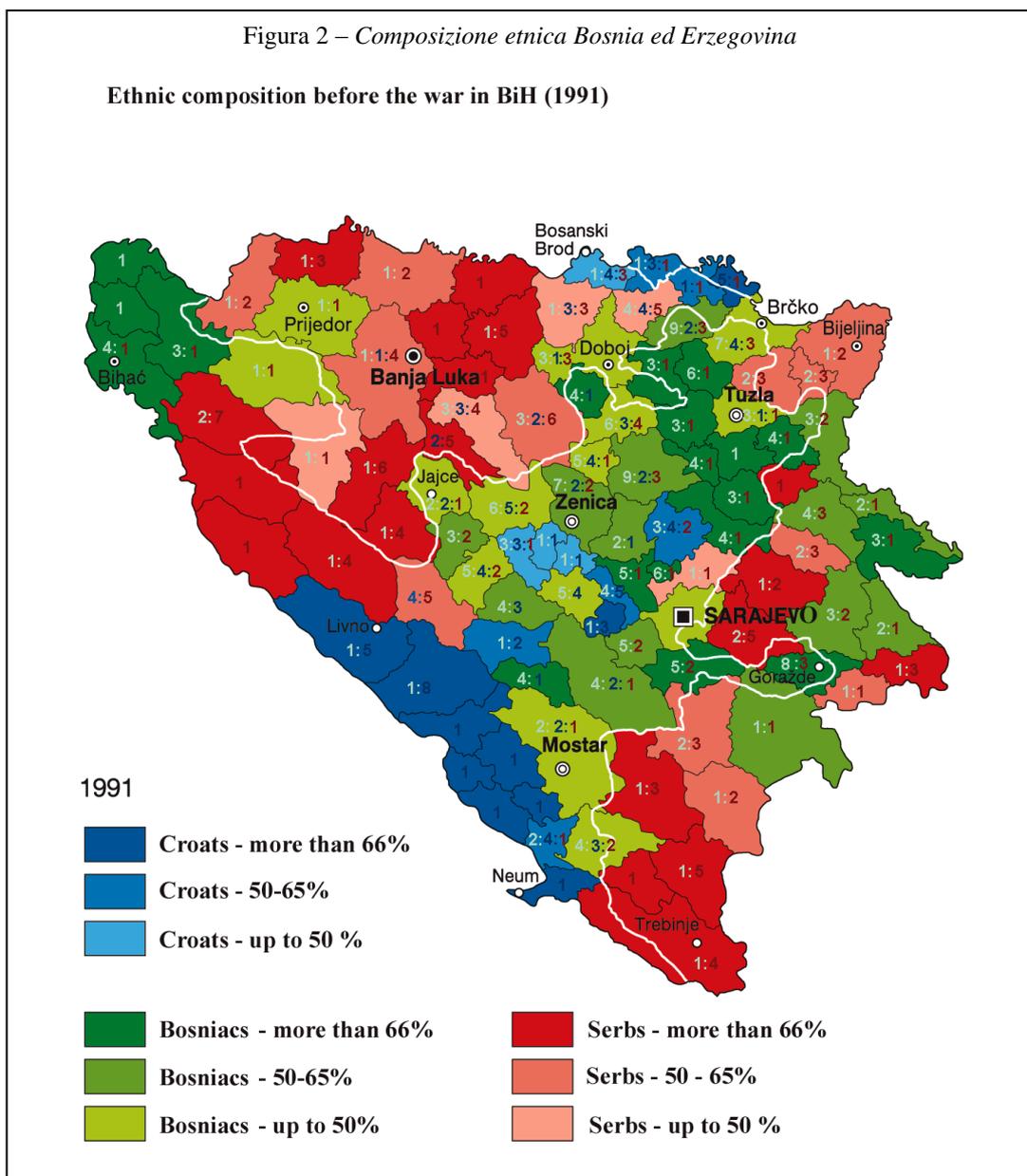
Agli albori degli anni '90 la Jugoslavia transitò per una fase storica caratterizzata dal fallimento del tentativo di democratizzazione dello stato federale. In un contesto generale nel quale ad emergere erano più che altro le differenze, a sostituirsi all'ideologia socialista che aveva caratterizzato l'esperienza unitaria titina⁵² ci fu un etnonazionalismo esasperato e sanguinoso. Queste premesse resero il processo di *state-building* a tratti impossibile in BiH. A caratterizzare anche il sistema politico bosniaco ci furono le ideologie etnonazionaliste. L'etnonazionalismo, è un fattore caratterizzante e tipico delle transizioni delle società post-comuniste ed in particolare di quelle jugoslave: seppur con denominazioni che richiamavano qualche tipo di ideologia diversa, i partiti etnonazionalisti erano movimenti sociali tendenzialmente di destra e caratterizzati da una condotta aggressiva, grazie alla quale, si riuscivano a mobilitare anche le masse. Attraverso la mobilitazione su base etnica, le popolazioni tendevano almeno apparentemente, a trascurare le altre disuguaglianze sociali, in quanto, gli accenti si ponevano sempre sulle differenze etniche. La vocazione escludente delle élites nazionali nei confronti delle altre minoranze fu una pratica assai diffusa, una delle spiegazioni più immediate a questa dinamica è che con il crollo della RFSJ cessava di esistere il presupposto identitario, che aveva garantito la stabilità e la convivenza dei popoli jugoslavi nei decenni precedenti. Il caso particolare della Bosnia-Erzegovina offre molti spunti di analisi: in primo luogo

⁵² “Noi in Jugoslavia dobbiamo dimostrare che non possono esserci minoranze e maggioranze. Il socialismo rigetta maggioranza e minoranza e chiede che ci sia l'eguaglianza tra la minoranza e la maggioranza, perciò non si parli più di minoranze e maggioranze - c'è un popolo unito, il produttore e lavoratore, l'uomo socialista!” Tratto da un celebre discorso di Josip Broz “Tito” al popolo jugoslavo.

possiamo affermare che la geografia non ha favorito una transizione semplice verso l'indipendenza e la democratizzazione. Infatti, la BiH si colloca nel mezzo della contesa tra Croazia e Serbia. In secondo luogo, quelli che in maniera approssimativa sono definiti *bosniaci*, cioè coloro che dovrebbero costituire la parte fondante del demos della BiH, non si differenziano dal resto della popolazione sulla base di un'etnia diversa, bensì per un diverso credo religioso in quanto musulmani. Le altre due rilevanti minoranze invece, si differenziano sia su base etniche (poiché sentono di appartenere ad altri stati), che su base religiosa: i croati di Bosnia sono cattolici ed i serbi di Bosnia sono ortodossi.

Figura 2 – Composizione etnica Bosnia ed Erzegovina

Ethnic composition before the war in BiH (1991)



Le tre grandi minoranze della BiH, sono accumulate da elementi che in teoria sono molto rilevanti e tendenzialmente favoriscono lo state-building. Croati, musulmani e serbi di Bosnia condividono lo stesso passato, la stessa cultura e la stessa lingua. Per alcuni studiosi questi elementi garantirebbero l'affermarsi di una nazione. Il quadro generale bosniaco è però complicato da una questione di non poca rilevanza: risulta impossibile poter suddividere il territorio in regioni e comunità autonome sulla base di aree etnicamente omogenee, come mostra la *Figura 2*; le tre minoranze sono distribuite irregolarmente su tutto il suolo bosniaco e si è reso necessario l'utilizzo di diverse gradazioni che rendano possibile indicare la densità delle “maggiori minoranze” che in alcune aree non raggiungono il 55%.

2.2.1 Le elezioni del 1990, affermazione dell'etnonazionalismo

La polarizzazione del conflitto etnico, in BiH, si è manifestata con le elezioni repubblicane, nelle quali “i bosniaci si recarono alle urne nei mesi novembre e dicembre 1990 per i due turni di voto. Le votazioni bosniache seguirono le elezioni in Slovenia e Croazia, le due repubbliche jugoslave più a nord, dove si sostennero in quello stesso anno ad aprile. Con la disintegrazione del comunismo e l'affermazione al potere dei nazionalisti nelle repubbliche vicine, i bosniaci cercarono sicurezza all'interno del proprio gruppo etnico a tal punto che i risultati elettorali furono molto simili a quelli di un censimento. Dei votanti, il 75% scelse i partiti nazionalisti, il Partito bosniaco di Azione Democratica (*Stranka demokratske akcije* o *SDA*), Partito democratico serbo (*Srpska demokratska Stranka* o *SDS*) e Unione democratica croata (*Hrvatska demokratska zajednica* o *HDZ*). L'*SDA* ottenne 86 seggi, 72 seggi l'*SDS* e l'*HDZ* 44, per un totale di 202 su 240 seggi nel Parlamento bosniaco. Sebbene i cittadini della Bosnia-Erzegovina elessero i nazionalisti al potere, non si aspettavano che il voto provocasse la distruzione totale della loro patria. A quel tempo, i partiti nazionalisti erano ampie coalizioni e i candidati locali, riflettevano i diversi interessi delle comunità di tutta la Repubblica. Tuttavia, dopo il voto, tutti e tre i

partiti si sono uniti in un governo di coalizione in cui il Presidente dell'SDA Alija Izetbegović è diventato il primo presidente di quella che doveva essere una presidenza collettiva a rotazione."⁵³

Il sistema politico interno, dunque, in primo luogo presenta una frattura profonda tra i partiti che sono subordinati ad un'appartenenza vincolata degli elettori; essi perseguendo esclusivamente l'interesse di un determinato gruppo, non si troveranno nelle condizioni di ampliare la loro offerta politica a tutti i membri della comunità⁵⁴. In secondo luogo è chiara l'interdipendenza tra gli attori politici interni ed alcuni attori politici esterni. Infatti, l'SDS bosniaco è una succursale dell'SDS serbo di Milošević; perfettamente in linea con il progetto di ampliamento e di unione di un grande stato serbo, aveva un programma elettorale che voleva risvegliare i sentimenti nazionalisti; l'SDS ottenne il 26,5% dei voti. L'HDZ bosniaco, che si attestò intorno al 15% dei voti, seppur strettamente collegato all'HDZ croato di Tuđman inizialmente si muoveva su posizioni più moderate e l'élite era favorevole all'esistenza di uno stato bosniaco, ma in seguito avrà posizioni più radicali. L'SDA invece, che vinse le elezioni ottenendo circa il 38%, era il partito di riferimento dei musulmani. Non si può fare a meno di notare che nella denominazione di questo partito, a differenza degli altri, non si rivendicava un'appartenenza etnica o religiosa precisa, si distingueva dagli altri anche perché non aveva particolari rapporti con attori all'esterno della BiH, anche se l'SDA aveva tra i suoi obiettivi l'interazione con tutti i musulmani presenti sul territorio jugoslavo.

All'eterogenea dimensione della società civile e politica, divisa da una frattura etnico-religiosa, si accostava un marcato ritardo economico nei confronti delle altre regioni, anche gli stabilimenti industriali erano scarsi e si concentravano soltanto in determinate aree. La distribuzione scostante di zone più o meno avanzate o industrializzate è parzialmente spiegata dal fatto che le due dimensioni richiamate precedentemente, ovvero dimensione etnica e dimensione economica, presentano un certo grado di correlazione. Infatti in BiH sussisteva una tendenza ad intrattenere rapporti commerciali esclusivamente all'interno del gruppo etnico

⁵³ International Crisis Group (1996) *Elections in Bosnia & Herzegovina – ICG Bosnia Report No. 16*. Sarajevo

⁵⁴ Bardi, L. (2006) *Partiti e sistemi di partiti. Il cartel party e oltre*. Il Mulino, Bologna

di appartenenza o anche con gli stati nazionali dove erano presenti altre comunità del proprio gruppo. Anche dal punto di vista dell'aspirazione ad un modello economico di riferimento si presentavano tendenze opposte tra i gruppi, infatti musulmani e croati apprezzavano l'economia di mercato, guardando con un certo interesse verso l'occidentalizzazione. I serbi, invece, con inerzia credevano ancora nella possibilità di un economia basata sul modello socialista con l'imprescindibile necessità dell'intervento dello Stato nell'economia; in parte questo era dovuto all'orientamento politico di continuità con il passato che caratterizza il partito di riferimento di quella etnia.

2.2.2 *La crisi istituzionale*

Nel 1991, dopo circa un anno dalle elezioni repubblicane, la maggioranza di unità nazionale, composta da tutti e tre i maggiori partiti, andò incontro ad una intensa crisi che portò alla definitiva rottura anche del dialogo tra le parti. L'oggetto del contendere era il futuro della BiH. Il Parlamento bosniaco discuteva circa le modalità di risoluzione della complicata questione dell'indipendenza, mettendo palesemente in crisi la permanenza della BiH nella nuova Jugoslavia federale. *“Nel parlamento della Bosnia Erzegovina dopo mesi di discussioni si sono cristallizzate due tesi ben distinte sul possibile futuro della Bosnia Erzegovina e sulla sua forma istituzionale all'interno del processo di dissoluzione della Federazione Jugoslava.*

La prima tesi nasceva intorno all'idea che la Bosnia Erzegovina, in virtù del proprio patrimonio storico e della sua storia di sovranità e autonomia territoriale potesse formarsi come uno stato indipendente e autonomo esprimendo la volontà di tutti i cittadini mediante il quesito referendario. Questa visione fu sostenuta dal partito etnico bosgnacco, quello etnico croato e da tutto il blocco dell'opposizione generalmente composto dai partiti democratici, progressisti e soprattutto multietnici. La seconda tesi fu sostenuta dal Partito democratico serbo (SDS) e dal Partito della rinascita serba. Questa tesi era fondata sull'idea che la Bosnia Erzegovina non potesse e non dovesse diventare uno stato indipendente e autonomo riconosciuto dalla comunità internazionale bensì dovesse essere divisa

su base etnica.⁵⁵” L’SDA, che era il maggiore partito, rappresentando gli interessi dei musulmani, non aveva alternative: al fine di preservare la propria minoranza, l’unica soluzione era l’indipendenza. Decisivo fu l’appoggio dell’HDZ, così si decise di accelerare il processo di secessione e si sancì la definitiva rottura con le altre repubbliche federate, ormai soggiogate dalle ambizioni dell’ultranazionalista Milošević. La rottura si concretizza in quanto l’SDS non era disposto a sganciarsi dalla Federazione ed uscì polemicamente dalla maggioranza inaugurando una stagione nella quale la convivenza in BiH sarà segnata da intolleranza e violenza, a seguito della rottura ci furono gravi minacce dei leaders dell’SDS a proposito della futura esistenza di musulmani nella nuova Jugoslavia.

Le due direzioni contrapposte interne allo stato bosniaco, si delinearono in maniera insanabile a gennaio del 1992, quando a Belgrado si incontrarono i leaders dell’RFSJ per discutere sulla riorganizzazione e sui nuovi assetti da adottare nella nuova Jugoslavia. L’SDS bosniaco partecipò manifestando il proprio interesse alla continuità dello stato federale, mentre musulmani e croati di Bosnia disertarono dando un chiaro messaggio di dissenso. L’HDZ e l’SDA invero, non erano affatto affascinati dall’idea di far parte di una Jugoslavia a maggioranza serba senza Croazia e Slovenia, che ormai avevano affermato la loro indipendenza. Oltretutto l’indirizzo politico della nuova Jugoslavia sarebbe stato ispirato all’etnonazionalismo che conduceva al sogno di Milošević di realizzare la Grande Serbia. La polarizzazione delle posizioni di serbi da un lato e croati e musulmani dall’altro non prevedeva spazi di trattativa, né tantomeno si poteva ipotizzare un compromesso, specialmente a seguito dell’operazione di secessione interna alla BiH che stava promuovendo l’SDS. I serbi di Bosnia reagirono alle proposte croato-musulmane proclamando la propria autonomia dalla sovranità bosniaca; nacque così la Repubblica del Popolo Serbo di Bosnia (Republika Srpska) con capitale a Pale e con il governo affidato all’SDS.

La decisa presa di posizione serba non rallentò comunque il progetto indipendentista bosniaco, così, seguendo l’esempio di Croazia e Slovenia, anche in BiH si istituì un referendum per la secessione dalla Jugoslavia, fissato il 29

⁵⁵ Pejanović, M. (2011) tratto dal convegno *Balceni Occidentali e Comunità Europea. Con Uno Sguardo Particolare Alla Posizione Della Bosnia Erzegovina Nel Processo Di Integrazione Nella Comunità Economica Europea*, IPSIA – Acli, Milano.

febbraio e l'1 marzo 1992. A seguito del boicottaggio dei serbi che non riconoscevano più le istituzioni bosniache come sovrane, si ebbe un risultato univoco: circa il 100% dei votanti si espresse a favore dell'indipendenza, a fronte di una partecipazione del 64,3% degli aventi diritto. Il boicottaggio serbo è testimoniato dalla congruenza del dato della partecipazione con quelli del censimento del 1991; la popolazione serba rappresentava infatti circa il 32% del totale, ovvero un dato vicino alla percentuale degli astenuti.

Il processo di indipendenza però, subì ulteriori complicazioni: la leadership dell'HDZ di Bosnia entrò in conflitto con quella di Croazia, Tuđman era ancora orientato a posizioni radicali fondate sul nazionalismo etnico. Così il leader bosniaco-croato Kljuić, un moderato, venne sollevato dal suo incarico e sostituito con Mate Boban, che era su posizioni più vicine a quelle di Tuđman e che non credeva al processo costituente della nuova Bosnia. Con questa mossa, si estremizzò la posizione dell'HDZ ed a seguito di questo non si lasciò spazio alla possibilità di trovare un accordo in maniera diplomatica. L'SDA si ritrovò unico partito che perseguiva l'indipendenza della Bosnia; il venir meno del sostegno dell'ex leader Kljuić, che era favorevole all'esistenza dello stato bosniaco, portò ad un cambio di rotta indicato da Zagabria con il chiaro obiettivo di anettere l'Erzegovina alla Croazia. A questo punto il progetto che poteva avvalersi di posizioni maggioritarie, era quello che prevedeva la spartizione del territorio della Bosnia tra Croazia e Serbia. A conferma di ciò, quando il conflitto era già nel vivo, Tuđman e Milošević si incontrarono a Graz, siglando un patto che contemplava la suddivisione della Bosnia. Le élites croate e serbe di Bosnia essendo totalmente allineate a quelle di riferimento, accettarono il patto. I musulmani erano fuori dall'accordo, così il progetto di spartizione era chiaramente a loro sfavore, vedendosi assegnata una parte di territorio percentualmente molto inferiore alla loro presenza nella composizione etnica della popolazione totale.⁵⁶ Gli orientamenti dei due partiti etnonazionalisti, oltre che indirizzati a preservare la soluzione più soddisfacente per le rispettive minoranze erano influenzati da un atteggiamento politico condizionato dall'exasperazione della questione etnonazionalista e da conseguenti strategie a vocazione escludente.

⁵⁶ Pirjevec, J. (2002) *Cit.*

Infatti, l'HDZ e l'SDS ritenevano che uno stato nazionale non poteva prender forma in un territorio come quello della BiH poiché secondo l'ideologia ultranazionalista, uno stato nazione non poteva istaurarsi in un contesto eccessivamente scomposto e frammentato dal punto di vista etnico.

Così il presidente musulmano Izetbegović, in una condizione di isolamento politico e geografico, si vide costretto a chiedere aiuto all'esterno, per evitare che la minoranza soccombesse ai progetti nazionalisti croati e serbi. Inoltre, Izetbegović, estese la durata del suo mandato a tempo indeterminato, interrompendo la rotazione etnica prevista per quella carica. In questo frastagliato scenario geopolitico, la guerra era iniziata da tempo, la capitale Sarajevo era sotto assedio dal 6 aprile del 1992. Croati e musulmani che inizialmente combattevano insieme contro i serbi costituendo l'esercito della Bosnia-Erzegovina, in alcuni territori erano alleati in altri avversari. Essendo l'obiettivo dell'HDZ l'annessione della parte croata, al fine di salvaguardare questa possibilità, si proclamò a Mostar la Herceg-Bosnia, una nuova entità gestita dal governo provvisorio in mano al leader HDZ Mate Boban.

Fu quest'ultimo accadimento, in un certo senso parallelo a quanto successo precedentemente nella Bosnia serba che avvicinò le posizioni dei leaders di Croazia e Serbia tanto da convocare gli stati generali ed intavolare le trattative per raggiungere un accordo di pace. Il primo risultato fu la fine degli scontri in Krajina; l'accordo raggiunto tra i due stati prevedeva la sovranità croata sull'area a maggioranza serba seppur con uno status autonomo grazie alle concessioni riconosciute dal governo di Zagabria. La Serbia accettò, in vista di un ampliamento del territorio bosniaco da annettersi, così da avere a disposizione anche uno sbocco sul mare. Il piano di pace era ancora una volta pregiudizievole per i musulmani ai quali sarebbe toccato circa un quarto del territorio bosniaco a fronte di circa metà della popolazione totale. Le discrete avanzate militari nei territori occupati dalla Serbia nella BiH settentrionale portarono Izetbegović a rifiutare l'accordo.

2.3.3 L'exasperazione del conflitto etnico

L'estenuante e prolungata trattativa alla ricerca di un accordo avveniva mentre si combatteva una guerra senza sosta, che assumeva contorni sempre più violenti con il massacro di uomini, donne, bambini senza distinzioni di genere. Nella sola capitale Sarajevo ci furono 11.541 vittime, a seguito di giorni drammatici, nei quali i cecchini erano appostati in ogni luogo e spesso più che uccidere, preferivano ferire, proprio perché un ferito pesa su una comunità molto più che un morto⁵⁷. La guerra aveva intrapreso una dimensione così criminale e radicale che furono numerosi gli episodi di *pulizia etnica*. *“La guerra e gli episodi di pulizia etnica hanno modificato la mappa demografica del paese rendendola irriconoscibile. Le stime del numero di vittime della guerra varia. Mentre alcune organizzazioni occidentali hanno redatto un bilancio di circa 100.000 morti, il bollettino dell'Ufficio della Salute della Bosnia-Erzegovina conta circa 278,800 perdite, ovvero il 6,3% della popolazione totale pre-bellica, è stata uccisa o è risultata dispersa durante la guerra. Di questi, 140.800 erano bosniaci, 97.300 serbi di Bosnia, 28.400 croati bosniaci e 12.300 di altre nazionalità o entie. Tuttavia, i serbi bosniaci non hanno mai pubblicato un rapporto dettagliato sulle loro perdite. Secondo l'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Rifugiati, la guerra ha anche costretto il 60% della popolazione ad abbandonare le proprie case. Di questi il 29,4% della popolazione, si rifugiò all'interno della Bosnia ed Erzegovina, e un ulteriore 30,5%, si sono stati distribuiti in 63 paesi di tutto il mondo.”* Non era più soltanto uno tra eserciti, ma si era sviluppata una guerra senza regole, e le fazioni contrapposte erano perlopiù soldati contro civili. Queste ondate di violenza non sono determinate da particolari odi tra etnie diverse; bensì la causa è rintracciabile in scelte e convenienze politiche senza scrupoli che hanno scatenato una serie di rancori a catena basati su singoli episodi che alimentavano l'odio etnico. Infatti bisogna sottolineare che la violenza di questa guerra non è associabile ad un odio profondo, motivato e pregresso tra le diverse etnie, ma al ruolo che aveva assunto la politica. L'unico obiettivo delle tre minoranze era costruire uno stato etnicamente definito in modo da salvaguardare la propria nazione, per questo, la guerra non poteva avere una fine, poiché era impossibile

⁵⁷ Capuozzo, T. (2012) *L'assedio scorso* in *Terra!* Mediaset, Milano

compiere un processo del genere in aree a composizione etnica così mista. “È evidente che, sebbene ci fosse polarizzazione etnica prima dello scoppio delle ostilità, essa si era molto ampliata dopo l’inizio della guerra. È possibile affermare che la strategia logica che sosteneva le uccisioni e la pulizia etnica, fu influenzata da tre fattori: il controllo del territorio, l’equilibrio militare del potere, e la natura del processo di secessione in Jugoslavia. In primo luogo, l’imposizione del pieno controllo territoriale poteva essere raggiunto solo se i Serbi avessero avuto modo di investire in risorse militari superiori, delle quali avevano una chiara carenza. In secondo luogo, la superiorità militare serba iniziale era destinata a scemare, così la via più ovvia ad ottenere conquiste sul campo fin dall’inizio del conflitto, era la deportazione di massa piuttosto che presidiare tutte le località potenzialmente “sleali”, che sarebbe stato più costoso e che richiedeva tempi più lunghi. In terzo luogo, l’incapacità o l’impossibilità della Jugoslavia di impedire la secessione della Bosnia ha creato uno spazio geografico nel quale i musulmani bosniaci potevano essere deportati. Ovvero, i serbi erano disposti a contemplare l’esistenza di un Stato bosniaco residuale all’opposto di cercare di controllare tutto il territorio della Bosnia. In un certo senso, la pulizia etnica può essere vista come l’effetto perverso di un processo di “secessione parallela”, dove lo Stato jugoslavo non ha potuto impedire ai musulmani e croati bosniaci la secessione dalla Jugoslavia, mentre i musulmani bosniaci e croati non hanno potuto impedire la secessione dei serbi bosniaci dalla Bosnia.”⁵⁸

I partiti politici, risultano agenti di guerra, deviati dalle loro funzioni legittime. Essi facendosi portatori di interessi etnici, gestivano le operazioni militari. Le uccisioni, le mutilazioni, le migrazioni forzate di cittadini bosniaci (divenuti profughi perché “non appartenenti” ad un dato gruppo etnico dominante) erano tra gli strumenti della politica deviata, che istigava all’odio reciproco e portava alla violenza attraverso la propaganda. È la *responsabilità politica* a cui si riferisce il Tribunale Penale Internazionale per la Jugoslavia⁵⁹. Il riconoscimento di questo

⁵⁸ Kalyvas & Sambanis (2005) *Bosnia’s Civil War: Origins and Violence Dynamics* in Paul Collier and Nicholas Sambanis (eds), *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*. Volume 2, The World Bank, Washington DC.

⁵⁹ Il Tribunale Penale Internazionale per la Jugoslavia (ICTY) non è incaricato di promuovere in modo proattivo procedimenti interni connessi ai crimini di guerra. Tuttavia, il suo funzionamento

reato ha portato alla condanna della condotta di diversi leader politici e gerarchi militari con l'accusa di genocidio e crimini contro l'umanità. Nel frattempo le condizioni economiche peggiorarono notevolmente, non mancarono le manifestazioni che chiedevano la fine delle ostilità ed una maggiore attenzione verso le problematiche dei giovani disoccupati. Anche se il dissenso verso la guerra era ormai diffuso, gli attori politici di opposizione non riuscirono ad incanalarlo. L'ONU e la CE ritennero di dover intervenire, prima diplomaticamente, successivamente con una decisa azione militare. Gli attori internazionali divennero gli attori principali che dettarono le condizioni di pace a Dayton nel 1995.

ha avuto un certo impatto sulle procedure interne relative ai reati connessi alla guerra in Bosnia-Erzegovina.

CAPITOLO III

L'INTERVENTO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

3.1 Missioni di pace

La Comunità Europea (d'ora in poi CE), è intervenuta nel conflitto bosniaco con inerzia e lentezza. La poca incisività delle azioni comunitarie era influenzata da diversi fattori: si credeva che la sola mediazione e le esortazioni a porre termine al conflitto potevano bastare per arrivare ad una soluzione di pace. Il primo intervento mediatore è a seguito del referendum sull'indipendenza. Di fronte alle polarizzazione delle posizioni di croati e musulmani da una parte e dei serbi dall'altra, era necessaria una mediazione diplomatica anche a livello europeo. La CE promosse allora una "Dichiarazione sull'ordinamento costituzionale della Repubblica" il 18 marzo 1992, essa prevedeva la ripartizione del potere e dei territori tra le tre minoranze presenti. Tuttavia, al contrario dei principi costituenti dello stato che aveva questa azione, il riconoscimento di un potere politico frazionato in diverse entità e la suddivisione in aree del territorio in una fase cruciale dello *state-building*, risulterà per la BiH uno degli elementi che porterà alla disgregazione. Infatti, con un'azione politica del genere si afferma indirettamente che un'identità nazionale unitaria bosniaca non esiste e nello stesso tempo la frammentazione del potere ha come unica conseguenza creare un sistema ingestibile, legittimando le élites etnonazionaliste a gestirsi autonomamente ed accrescendo le aspirazioni indipendentiste.

La CE era restia ad intervenire contro la Serbia, comunque identificata come aggressore nel conflitto. Gli unici strumenti messi in campo furono sanzioni economiche progressive che avevano come destinatario un sistema economico già al collasso; l'intento era che questo provvedimento avrebbe potuto scoraggiare le azioni belliche. In seguito, al fianco della NATO si porterà avanti un'azione di *peacekeeping* comunque con tempi lenti e decisioni difficili, anche perché tra i 12 stati membri c'erano diversità di vedute e profonde divisioni sulle azioni da

intraprendere, non riuscendo a trovare il consenso necessario intorno all'azione da adottare per porre fine al massacro.⁶⁰

Le forze dell'UNPROFOR⁶¹, a quei tempi già presenti in Croazia per vigilare la difficile situazione della Krajina, furono chiamate in causa anche in BiH. Infatti, il presidente Izetbegović, che aveva sciolto il Parlamento e proclamato lo stato di emergenza, chiese l'intervento delle Nazioni Unite in quanto la BiH era vittima di aggressione della RFJ, in maniera specifica da parte di Milošević e dell'esercito serbo, così vennero inviati osservatori militari per vigilare. A gennaio del 1993, a Ginevra ai negoziati di pace, parteciparono anche autorevoli esponenti della comunità occidentale e furono proprio Lord Owen⁶² e Cyrus Vance⁶³ a proporre una mappa con i nuovi assetti della BiH, sostanzialmente suddividendola in 10 enti autonomi federati. Delle tre minoranze solo quella croata accettò senza riserve il piano, che gli riconosceva le condizioni più vantaggiose, mentre serbi e musulmani rifiutarono la mappa seppur accettarono alcune condizioni previste, come l'assetto istituzionale da impostare. La contiguità territoriale delle zone reciprocamente riconosciute era uno dei maggiori obiettivi delle minoranze, ma questo si poneva in netto contrasto con il principio di autodeterminazione. Tuttavia, la Federazione di Jugoslavia vedeva di buon grado il piano Vance-Owen, tanto che il parlamento federale non esitò ad approvarlo insieme alla mappa allegata. Venne invitata la Repubblica Srpska a fare lo stesso, ma il leader Karadžić decise di intraprendere la via referendaria. Il popolo serbo di Bosnia rigettò la proposta con il 96% dei voti, e quello che si profilava - come citato nel Capitolo II - era una spartizione serbo-croata a scapito dei musulmani.⁶⁴

⁶⁰ Carnovale, M. (1994) *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata*. FrancoAngeli, Milano

⁶¹ La Forza di protezione delle Nazioni Unite, in inglese United Nations Protection Force, acronimo UNPROFOR, fu istituita dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 21 febbraio 1992 col compito di «creare le condizioni di pace e sicurezza necessarie per raggiungere una soluzione complessiva della crisi jugoslava»

⁶² David Anthony Llewellyn Owen (1938) è un politico britannico. È stato Segretario di Stato per gli Affari Esteri e del Commonwealth dal 1977 al 1979.

⁶³ Cyrus Roberts Vance (1917 – 2002) è stato un politico e avvocato statunitense. Ha ricoperto molti incarichi diplomatici di alto livello a partire dalla fine degli anni cinquanta e soprattutto sotto la presidenza di Lyndon Johnson, occupandosi specialmente di negoziazione.

⁶⁴ Woodward, S. L. (1995) *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. The Brookings Institution, Washington

3.1.1 La fine del conflitto

La seconda fase della guerra è iniziata nel maggio 1993, con il crollo della cooperazione tra croati e musulmani e con la conseguente guerra civile. L'esercito croato tentava di assumere il pieno controllo di tutta la regione occidentale dell'Erzegovina, e di espellere la popolazione musulmana presente sul territorio. Questo conflitto durò fino al febbraio 1994. I colloqui di pace tra i musulmani, i bosniaci ed i croati della Bosnia-Erzegovina hanno portato all'accordo di Washington del 1 marzo 1994, sotto l'egida della Comunità Internazionale. In base all'accordo, il territorio che era suddiviso tra croati e forze governative musulmane è stato unito nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina, che comprendeva dieci cantoni autonomi. La Repubblica dell'Herceg-Bosnia è stata smantellata e il numero delle parti in guerra in BiH si era nuovamente ridotto a due, esercito bosniaco contro esercito serbo.⁶⁵

È pur vero che i musulmani avevano registrato numerose sconfitte, quindi il piano Tuđman-Milošević del luglio 1993 non poteva essere loro favorevole. Il 20% del territorio era considerato troppo poco per l'ala nazionalista musulmana che credeva ancora ad una possibile riscossa militare, mentre l'ala moderata era disposta a discutere. Intanto la presidenza di Izetbegović aveva ripreso le sue attività dopo più di un anno e forte del riconoscimento internazionale della sua legittimità, respinse il piano ed i negoziati vennero sospesi. Qualche mese dopo fu ancora Tuđman a Ginevra a presentare un nuovo piano di pace, sbilanciato a favore della parte croata, ma con il benessere dei serbi. I musulmani accettavano con riserva, ovvero, i territori acquisiti con la pulizia etnica non potevano essere considerati legittimi. In un clima tendente alla distensione, si innescarono improvvisi focolai nuovamente in Krajina, con i croati che chiedevano ai supervisori dell'UNPROFOR di disarmare le milizie serbe. I mezzi e gli uomini delle Nazioni Unite che avevano un atteggiamento neutrale si ritrovavano spesso in mezzo ai fuochi degli eserciti. Il difficile intervento della CE e dell'ONU nel 1993 era reso ancora più necessario dall'aggravarsi delle condizioni di guerra.

⁶⁵ AA. vv. (2008) *Institutional and Capacity Building of Bosnia and Herzegovina Education System*. University of Jyväskylä.

La Comunità Internazionale in BiH era chiamata in un primo tempo a portare avanti un'operazione di peacekeeping ed in seguito a tentare di instaurare le condizioni per l'affermazione di un regime democratico. L'ultima fase del conflitto, dai primi mesi del 1994 in poi, è stata caratterizzata dall'intervento militare della NATO. È culminata nel maggio 1995, quando le forze NATO hanno lanciato attacchi aerei su obiettivi serbi, dopo che l'esercito serbo aveva rifiutato di rispettare l'ultimatum sul ritiro delle armi pesanti intorno alle enclave musulmane assediate. Dopo diversi attacchi aerei si è arrivati agli accordi di pace, raggiunti in seguito ai colloqui diplomatici siglati a Dayton nell'Ohio, a novembre 1995.⁶⁶

Nell'ambito della transizione democratica, le influenze di fattori ed attori internazionali sono tenuti in considerazione da accadimenti piuttosto recenti. La democratizzazione dei Balcani Occidentali ricade proprio nel periodo in cui anche la letteratura ha concentrato la sua attenzione su queste dinamiche. L'ancoraggio esterno è un processo di interazione tra processi di cambiamento interni ad un dato paese ed influenze o pressioni esterne, che vanno a condizionare le scelte sul modello di regime al quale far riferimento.

In situazioni come quella della BiH, dove la Comunità Internazionale era presente sul campo come attore coinvolto, nonché intervenuto per la salvaguardia dei diritti umani, l'influenza sul processo di democratizzazione è notevole, e si manifesta con la presa del controllo delle istituzioni e dei processi attraverso un'amministrazione internazionale transitoria. Il condizionamento degli attori esterni è amplificato dal fatto che le aspirazioni di sviluppo futuro dello stato erano legate alla potenziale adesione alla CE ed alla NATO, così gli attori internazionali avevano un doppio potere di influenza, oltre a partecipare attivamente allo state-building ed alla promozione della *rule of law*, potevano contare su in sistema di incentivi/disincentivi che si poneva come elemento condizionante dell'andamento politico del regime. *“La comprensione dell'integrazione della Bosnia Erzegovina nella Comunità Europea deriva dal concetto della soluzione politica com'è stata ideata dagli accordi di Dayton. All'interno degli accordi di Dayton la Bosnia Erzegovina effettua due tipi di*

⁶⁶ Woodward, S.L. (1995) cit.

integrazione: l'integrazione interna (politica, territoriale, etnica, economica) e l'integrazione nella Comunità Europea e Nato. Dal punto di vista operativo il progetto di integrazione si svolge grazie alle attività parlamentari del parlamento bosniaco e grazie all'attività dell'Alto Commissario della comunità internazionale come espressione istituzionale della Comunità Internazionale e della Comunità Europea. Qui stiamo parlando del fatto che la costruzione della pace e delle istituzioni bosniache con l'accordo di Dayton è stata internazionalizzata. Alla stessa maniera non si deve dimenticare che la pace e lo sviluppo politico stabile della Bosnia Erzegovina dipende dalle dinamiche di integrazione nella Comunità Europea".⁶⁷

Generalmente, un'azione di promozione democratica si concentra su pochi aspetti fondativi del regime, anche dal punto di vista dell'investimento economico, la Comunità Internazionale tende ad investire risorse per favorire elezioni libere e competitive, promuovere la rule of law, far sì che si affermi un livello di *governance* avanzato ed accrescere il livello di sviluppo della società civile. Concretamente promuovere la rule of law coinvolge cinque indicatori fondamentali: la protezione delle libertà civili e dei diritti politici, l'assicurarsi che ci siano le capacità istituzionali ed amministrative di formulare, implementare ed applicare le leggi, l'indipendenza e la modernità del sistema giudiziario, la lotta contro la corruzione, l'illegalità e l'abuso di potere degli organi statali, l'effettivo controllo sulle forze di polizia e di sicurezza. Inoltre, il processo di integrazione europea favorisce un'evoluzione positiva della rule of law, infatti la ratifica delle regole comunitarie va inevitabilmente a condizionare le dinamiche e le dimensioni interne ad uno stato.⁶⁸ Tuttavia *“l'errore dell'Ue è stato quello di pensare che la carota dell'integrazione fosse sufficiente, da sola, a spingere i dirigenti bosniaci sulla strada delle riforme. Sono state trascurate le specificità della situazione bosniaca e le condizioni particolari che rendono, per un dirigente locale, più fruttuoso scommettere sul nazionalismo che sull'apertura; più conveniente*

⁶⁷ Pejanović, M. (2011) *cit.*

⁶⁸ Grilli di Cortona, P. (2008) *Esportare La Democrazia? I Fattori Internazionali Delle Democratizzazioni* in *La Comunità Internazionale* 3/2008 pp. 433-457

*mantenere i privilegi che impegnarsi sulle riforme; più sicuro appellarsi al passato che al futuro.*⁶⁹

3.2 L'impegno internazionale per l'affermazione della Rule of Law

Dall'intervento militare, al termine degli scontri bellici, la Comunità Internazionale doveva passare alla fase di riorganizzazione dello stato bosniaco, ponendosi come attore protagonista anche nella fase di consolidamento delle istituzioni e delle procedure democratiche, oltre che fare da supervisore della pace e del rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini. Le linee guida lungo le quali si muoveva la delegazione internazionale a Dayton erano tre: americana, europea e russa. Gli accordi di pace rimasero la predominanza delle posizioni americane rispetto al resto del sistema internazionale, infatti l'accordo è strutturato sulla base della proposta americana. Gli attori del conflitto che parteciparono alle conferenze di pace furono Milošević in qualità di rappresentante della Serbia, oltre che dei serbi di BiH e di Croazia, il leader croato Tuđman a difendere gli interessi della sua nazione senza preoccuparsi dei croati di BiH, ed Izetbegović in qualità di Presidente dello Stato bosniaco. L'invito delle altre "due parti" del conflitto lasciava già intendere un'implicita riconoscenza nella sua figura non del Capo di uno Stato, ma solo del difensore degli interessi della parte musulmana. L'atteggiamento di Milošević e Tuđman per alcuni tratti è simile, poiché entrambi erano preoccupati di riacquisire una credibilità internazionale e riabilitare le proprie figure, mostrando un atteggiamento sorprendentemente collaborativo. Milošević tra l'altro iniziava a fare i conti con una situazione economica sempre più disperata; inoltre, anettere o accogliere la popolazione serba sfollata o vittima di guerra sarebbe stato un colpo letale per la sua carriera politica oltre che per la sua nazione, così accettò anche la non integrità territoriale della Repubblica Srpska, concedendo la sovranità della cittadina di Brčko (un corridoio indispensabile), all'arbitrato internazionale. Le questioni che fino a quel momento erano state le cause della guerra si trasformarono immediatamente in soluzioni da intraprendere per ristabilire la pace.

⁶⁹ Briani, V. (2009) *La Bosnia è un problema europeo, non americano* in Affari internazionali <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1149>.

L'affermazione della rule of law era il primo passo da compiere per poter avere risultati positivi verso la pacificazione tra i popoli e l'affermazione di uno regime democratico. *“La rule of law non è un prodotto singolo ed unificato, ma è composto da cinque distinti beni o fini socialmente desiderabili: un governo regolato dalla legge, l'uguaglianza di tutti davanti alla legge, ordine pubblico, sentenze determinabili ed efficienti ed il riconoscimento dei diritti umani”*⁷⁰. Gli stati reduci da un conflitto, come la BiH, nel percorso di democratizzazione, presentano caratteristiche simili a quelle degli Stati sottosviluppati, spesso in misura ancor più estrema e con diverse criticità legate al raggiungimento della pace e della sicurezza, alle tematiche della giustizia e della transizione, alle molteplici questioni irrisolte in merito all'ordine sociale. I caratteri principali della transizione dalla guerra civile alla convivenza pacifica sono condizionati da eredità negative: le infrastrutture devastate, le istituzioni smantellate, la mancanza di capacità professionali e burocratiche, una cultura politica basata sullo scontro e sulla violenza, ed una società civile traumatizzata e divisa. In molti casi il grado di rendimento della transizione è condizionato considerevolmente dallo stato effettivo in cui versano le infrastrutture fisiche; è da valutare tuttavia anche la presenza di un elemento politico rilevante: in scenari come quello bosniaco, il grado di fiducia della popolazione nel governo ed in generale nelle istituzioni è molto basso, addirittura inferiore a quella dei paesi in via di sviluppo. Altri problemi comuni tra stati reduci di un conflitto e paesi sottosviluppati sono la mancanza di una volontà politica univoca, come anche le questioni legate all'effettiva indipendenza della magistratura. Il rifacimento di uno stato diventa molto problematico anche in virtù della scarsità dei capitali fisici, tecnici e finanziari necessari per ricostruire il paese. Il rispetto dei diritti umani risulta spesso compromesso, nel nostro caso di studio la questione è veramente annosa. Nel contesto delle nazioni sviluppatesi in un periodo post conflittuale, è assai probabile il radicamento di un'economia sommersa o condizionata da fenomeni di corruzione e criminalità. Anche il controllo della violenza diventa un' assoluta priorità, di fatti non è improbabile che persista un accesso semplice e diffuso alle armi che porta ad un elevato livello di violenza nella società. L'insieme di questi

⁷⁰ Kleinfeld Belton, R. (2005) *Competing Definitions of the Rule of Law: Implications for Practitioners*. Carnegie Endowment for International Peace No. 55, Washington DC.

fattori condiziona la mancanza di fiducia nella legge e conseguentemente di responsabilità nei governanti, rende difficile l'attuazione di grandi riforme data la limitata sostenibilità delle stesse.⁷¹

3.2.1 Esiti degli Accordi di Pace di Dayton

Innanzitutto, per affermare un ordine istituzionale andava sgombrato il campo dalle istituzioni parallele affinché potesse instaurarsi uno stato unitario. Prioritariamente ci fu la dissoluzione dell'Herceg-Bosnia, dal momento che gli accordi decretavano che croati e musulmani sarebbero convissuti insieme nella Federazione della Bosnia ed Erzegovina. Questo si rivelò un ostacolo non di poco conto, poiché gli attori politici ed anche le popolazioni non avevano la volontà di appartenere ad un'entità così configurata. Il rischio al quale si andò incontro era costituire un ente meramente formale e non presente in maniera funzionale sul territorio, così si pensò di inserire nell'accordo il diritto di preservare o costituire istituzioni di riferimento per ogni minoranza che disponessero di ampie competenze in diversi ambiti. Gli Accordi di pace di Dayton delineano il nuovo disegno costituzionale dello Stato della Bosnia ed Erzegovina, il quale comprende due divisioni amministrative dette *entità*: la Republika Srpska e la Federazione di Bosnia ed Erzegovina, ed a nord-est venne istituito il distretto autonomo di Brčko, che rimane sotto la supervisione internazionale. La RS occupa il 49% del territorio della BiH ed è una entità unitaria dominata dai Serbi di Bosnia, mentre la FBiH, alla quale è assegnato il 51% del territorio nazionale, è di per sé un'entità federale decentrata, suddivisa in cantoni, con il potere condiviso tra musulmani e croati.

La Costituzione della BiH, allegata all'accordo di Dayton, delinea la ripartizione delle competenze tra le entità e lo Stato. Lo Stato della BiH è investito relativamente di scarsi poteri e competenze, le numerose competenze residue sono affidate alle due entità. Le istituzioni dello Stato non dispongono di meccanismi di controllo nei confronti di esse. Lo Stato non ha nemmeno il potere di aumentare le entrate fiscali, poiché dipende dalle entità il finanziamento delle sue attività. Ciascuna delle entità ha una costituzione: la RS ha adottato la sua già nel 1992,

⁷¹ Samuels, K. (2006) *Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries - Operational Initiatives and Lessons Learnt* in Social Development Papers N. 37

mentre l'allora Repubblica della Bosnia-Erzegovina (ora FBiH) nel 1994. Le entità hanno amministrazioni separate, cittadinanze distinte, eserciti propri ed il diritto ad intrattenere relazioni parallele speciali con gli Stati confinanti (Croazia e Serbia).

Il legislatore della Bosnia-Erzegovina comprende due camere, in entrambe, la FBiH detiene una maggioranza dei due terzi. La Presidenza della Bosnia-Erzegovina si compone di tre membri: un musulmano ed un croato che sono eletti direttamente dal territorio della FBiH, ed un serbo eletto direttamente dal territorio della RS. Per quanto riguarda il sistema giudiziario, era chiara la necessità di riformarlo, ed inoltre c'erano da affrontare gravose problematiche correlate ai crimini di guerra. I tribunali e le leggi hanno subito riforme radicali a partire dalla fine della guerra, tanto più a seguito della strategia di completamento dei vuoti del sistema giudiziario già in atto.

L'intervento della comunità internazionale in ambito giudiziario è particolarmente consistente. La Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, nata per salvaguardare i principi sanciti dai DPA è un tribunale nazionale ma che prevede la partecipazione di minoranza di giudici internazionali. È stata fondata nel maggio 1997, ed è composta da nove membri: *“Quattro membri sono scelti dalla Camera dei rappresentanti della Federazione e due membri dall'Assemblea della Republika Srpska. I rimanenti tre membri sono scelti dal Presidente della Corte Europea dei Diritti Umani, dopo una consultazione con la Presidenza.”*⁷² Le decisioni sono prese a maggioranza semplice, vale a dire i giudici internazionali possono essere messi in minoranza dai loro colleghi bosniaci. Il compito della Corte costituzionale è di centrale importanza in uno stato federativo così composto, infatti essa ha il compito di risolvere le controversie tra le due entità, ma anche tra tutte le istituzioni territoriali, oltre che sorvegliare affinché non vengano presi accordi con gli stati confinanti compromettenti per l'integrità territoriale della BiH. Anche la creazione della Camera dei Diritti umani della BiH era prevista nell'accordo quadro generale per la pace di Dayton. La Camera, è stata fondata nel marzo 1996 e si è dissolta alla fine del 2003. A differenza della Corte Costituzionale, la Camera è stata configurata come un vero e proprio

⁷²*Costituzione della Bosnia ed Erzegovina - Articolo VI, Titolo 3 Comma a).*

tribunale internazionale diretto da un presidente internazionale, gestito da un cancelliere internazionale ed è stato funzionante in base alle leggi di procedura internazionali. I giudici internazionali ebbero la maggioranza sui loro colleghi locali, con un rapporto di 8 a 6.

Successivamente a queste due istituzioni giudiziarie a composizione mista previste dai DPA, nacque la Corte di Stato della Bosnia-Erzegovina. Essa è un organo giurisdizionale nazionale di nuova creazione; ha dato avvio alle sue attività nel gennaio del 2003, ed è la corte suprema per le cause penali con competenza a livello statale della BiH. La sua giurisdizione riguarda l'ambito penale ed amministrativo, così come ha giurisdizione sui casi relativi alle legge elettorali di livello statale ed è il grado di appello per le sentenze avviate in primo grado nelle entità. Giudici e pubblici ministeri internazionali sono coinvolti nel lavoro di una sezione speciale della Corte, riguardante il contrasto alla criminalità organizzata, alla criminalità economica e per la lotta contro corruzione.⁷³

3.2.2 *La riforma e gli interventi nel sistema giuridico*

Le riforme del sistema giuridico includono l'adozione di un codice penale e un codice di procedura penale. Elementi internazionali, tra cui l'ICTY, svolsero un ruolo chiave nella promozione della rule of law e nel modellare queste riforme. Di conseguenza, la BiH è stata in grado di assumersi la responsabilità di condividere con l'ICTY l'onere di provare i reati legati alla guerra, in gran parte in conformità con gli standard internazionali. L'influenza internazionale è stata, almeno all'inizio, un sottoprodotto dell'azione dell'ICTY e delle preoccupazioni della altre istituzioni, piuttosto che la conseguenza di uno sforzo cosciente volto a modellare il sistema giudiziario bosniaco.⁷⁴

In base agli accordi di Dayton, le competenze dello Stato nell'amministrazione della giustizia sono strettamente circoscritte. Originariamente non vi era alcun Ministero della Giustizia della Bosnia ed Erzegovina e l'unico grado di giurisdizione era la Corte costituzionale. Lo sviluppo delle politiche giudiziarie e la stesura delle leggi procedurali in tale settore erano sotto la responsabilità dei

⁷³ Schröder, A. (2005) *Strengthening the Rule of Law in Kosovo and BiH - The Contribution of International Judges and Prosecutors*. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Berlin

⁷⁴Ronen, Y. (2011) *Bosnia And Herzegovina: The Interaction Between The Icty And Domestic Courts In Adjudicating International Crimes*. DOMAC, Reykjavik

ministeri della Giustizia delle entità - per molte questioni all'interno FBiH la responsabilità era affidata ai ministeri cantonali. Nel 1997, un nuovo ministero degli Affari Civili e delle Comunicazioni è stato istituito a livello federale. Ad esso è stata affidata la responsabilità di gestire l'applicazione internazionale ed inter-ente del diritto penale, inclusa l'assistenza giuridica internazionale. Solo nel 2003, è stato creato il Ministero della Giustizia a livello di stato centrale. Al nuovo Ministero è stata affidata la responsabilità per le funzioni amministrative relative alle istituzioni giudiziarie a livello statale, inclusi il Tribunale di Stato e la Procura della Repubblica. Gli accordi di Dayton inoltre hanno istituito l'Ufficio dell'Alto Rappresentante (OHR), per agevolare le parti e compiere gli sforzi utili per mobilitare e, ove opportuno, coordinare le attività delle organizzazioni e delle agenzie coinvolte negli aspetti civili degli accordi di pace, con il compito anche di monitorare l'attuazione dell'accordo stesso.

Il ruolo dell'OHR è stato notevolmente rafforzato nel 1997, nella reinterpretazione dei suoi poteri da parte del Peace Implementation Council⁷⁵. Quest'ultimo ha accolto con favore l'intenzione dell'Alto rappresentante di usare la sua autorità finale nell'interpretazione della convenzione, specificatamente per quanto concerne l'attuazione dei diritti civili sanciti dagli accordi di Dayton.⁷⁶ Per i primi tre anni dopo Dayton, il grado della rule of law è stato spesso arbitrario. Le leggi erano contaminate da un combinazione di residui di leggi federali risalenti alla Jugoslavia e di provvedimenti adottati in tempi di guerra; le istituzioni sostenevano un funzionamento a basso regime, la revisione delle decisioni giudiziarie non era generalmente possibile a livello statale, e la volontà politica di armonizzare il sistema giudiziario era bassa. La frustrazione per la mancanza di standard di riferimento, ha portato l'OHR ad intervenire a metà del 1999 per migliorare il quadro giuridico, le istituzioni e dare avvio ad una necessaria riforma. Il ruolo della comunità internazionale nel campo della giustizia dunque, non è di poco conto, la maggior parte delle risorse impiegate nella ricostruzione e riorganizzazione bosniaca, riguardano proprio questo settore. Tutti i giudici

⁷⁵Il PIC è un organismo internazionale ad hoc di 55 Stati e organizzazioni che sorvegliano l'amministrazione internazionale della Bosnia-Erzegovina.

⁷⁶Evenson, K. (2010) *External Democracy Promotion in Post-Conflict Zones: Evidence from Case Studies*. Report a cura della Freie Universität Berlin

internazionali, che svolgono servizio nella Corte Costituzionale, nella Camera di Diritti umani e nella Corte Statale della BiH lavorano in *panel* che integrano anche i giudici locali; entrambe le categorie di giudici sono affidate ad un unico sistema di gestione. I procuratori internazionali fungono da co-procuratori dei loro colleghi locali. Questo sistema si applica sia per la Corte di Stato, ma anche in riferimento ai *panel* speciali istituiti per la criminalità organizzata, per i crimini economici e contro la corruzione. Come avviene anche in Kosovo, i giudici internazionali e locali hanno eguale diritto di voto nella sala udienze. Nella Corte Costituzionale, i giudici bosniaci formano la maggioranza, a differenza della Camera dei Diritti umani e dei *panel* speciali della Corte di Stato, dove le decisioni sono determinate da una maggioranza composta da giudici internazionali. Inoltre, la Corte Costituzionale, ed in passato la Camera di Diritti umani, annoverano consulenti legali internazionali che abbozzano le decisioni. In taluni casi essi cooperano con i consulenti legali bosniaci.⁷⁷

3.2.3 La salvaguardia dei Diritti Umani

La promozione e la protezione dei diritti umani sono viste come elementi fondanti di una società democratica, nel caso della BiH, dove la violazione di quest'ultimi è stata ricorrente ed impietosa durante il conflitto, ristabilire la salvaguardia di questi diritti ha rappresentato un passo molto importante da fare. In BiH gli attori coinvolti nel monitorare sul rispetto dei diritti umani sono molteplici: l'OSCE, l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite ed altri enti non governativi che annualmente si preoccupano di riportare alla Comunità Internazionale l'andamento. Dal 1997, uno dei compiti principali del ramo dei Diritti Umani dell'OSCE è legato a questioni di proprietà, in relazione alla problematica del ritorno degli sfollati nei territori di appartenenza. La Missione dell'OSCE ha contribuito notevolmente al promuovere l'attuazione della legislazione sul diritto di proprietà nella F BiH, che ha permesso a centinaia di migliaia di persone di recuperare i propri appartamenti. L'attento monitoraggio sull'attuazione normativa, tuttavia, ha messo in luce un significativo ostruzionismo da parte delle autorità municipali, rendendo necessario l'intervento

⁷⁷Schröder, A. (2005) *cit.*

dei funzionari sul campo. Anche nella RS si è promossa l'attuazione di una normativa che permettesse agli sfollati di far ritorno nelle proprie case, ed anche in questa entità le difficoltà furono notevoli. Gli attori internazionali hanno promosso l'istituzione di commissioni ad hoc, incaricate di individuare gli occupanti illegali e di redigere gli elenchi degli sfratti ed individuare casi prioritari.⁷⁸ La Camera dei Diritti Umani, nel suo ultimo rapporto del 2002, evidenziava come la problematica del rispetto dei diritti umani sia da ricollegare soprattutto all'ostruzionismo anche istituzionale per il rimpatrio dei profughi: *“Per quanto riguarda il mandato di dare la priorità alle accuse di violazioni sistematiche dei diritti umani, la Camera ha osservato che la maggior parte dei casi da essa trattati sono casi individuali di sistematica (almeno nel senso di diffusa) violazione dei diritti umani. Questo è, ad esempio, il caso dell'ostruzione nel processo di rimpatrio dei profughi con conseguente violazione del diritto al rispetto per la proprietà personale della casa, il congelamento dei conti bancari in valute, la discriminazione sul lavoro, la mancanza di indagini sulle sparizioni in tempi di guerra e la sistematica negligenza dei tribunali di decidere, entro tempi ragionevoli alcuni casi portati dai membri delle minoranze. Questi tipi di casi rappresentano circa i due terzi delle applicazioni registrate presso la Camera. Per quanto riguarda queste violazioni sistematiche dei diritti umani, la Camera ritiene il suo ruolo decisivo nel creare la giurisprudenza o dei precedenti, che forniscono ai decisori nazionali e internazionali i principi ed i modelli da applicare al fine di affrontare i rimanenti casi simili.”*⁷⁹

In sintesi la questione dei diritti umani in BiH, è riassumibile in tre tipologie diffuse di violazioni. La prima è quella appena descritta, che è il caso di violazione più diffuso, riguardante la difficoltà dei rifugiati e degli sfollati di riappropriarsi delle rispettive case. Il quadro generale risultava aggravato dalla carenza giuridica del sistema legislativo bosniaco, che non riusciva a tutelare il diritto di proprietà anche a causa dei vuoti ereditati all'indomani del crollo della RFSJ. La seconda tipologia di violazione è legata alle libertà di opinione ed

⁷⁸ Organization for Security and Co-Operation in Europe (2000), *Annual Report 2000 on OSCE Activities*. OSCE, Vienna.

⁷⁹ Human Rights Chamber For Bosnia And Herzegovina (2002) *Annual Report 2002*. HRC, Sarajevo p.10

espressione, soprattutto a seguito delle violenze perpetuate durante il conflitto riguardanti diverse sfere della personalità. Non è un'operazione semplice sradicare la società dagli abusi e dalle serie violenze della guerra. Soprattutto per questo motivo, il forte investimento nella giustizia da parte degli agenti internazionali può risultare un utile deterrente per sganciare il sistema giuridico, amministrativo e dell'ordine pubblico da ingerenze e condizionamenti politici affinché si possano ritenere poteri bilanciati e neutrali. La terza tipologia riguarda le violazioni dei diritti economici e sociali della persona, derivanti dalle disperate condizioni economiche successive al conflitto che hanno dato vita ad effetti devastanti come la forte disoccupazione, l'assenza di un sistema previdenziale ed assistenziale efficiente in seguito delle perdite di guerra e del drammatico status familiare di alcuni cittadini, capace di farsi carico della diffusa depressione, della disperazione ed del conseguente atteggiamento violento orientato alla vendetta personale postuma al conflitto. Oltretutto, i costi della guerra sono incrementati anche a causa dal peggioramento delle condizioni di salute successivamente alle distruzioni delle infrastrutture sanitarie ed all'uso diffuso e senza scrupoli di armi che si sono rivelate altamente dannose per l'ambiente e cagionevoli di effetti negativi anche a molti anni di distanza, poiché si è scoperto contenessero uranio. In questo contesto lo stato, esanime dai costi della guerra dovrebbe gravarsi anche dei costi dei risarcimenti per le violazioni del diritto alla salute e per la successiva assistenza sanitaria oltre che di tutti gli effetti che saranno ancora nel tempo causati da una guerra di quelle proporzioni.

Le serie difficoltà per l'affermazione la rule of law, con la conseguente necessità dell'intervento massiccio e della lunga permanenza della Comunità Internazionale, sono da ricondurre oltre che alle condizioni di fatto, anche all'eccessiva suddivisione del potere legislativo che si era prodotta anche a seguito dei DPA ed a una sorta di disordine istituzionale gravato dalle eredità dal regime precedente che ponevano diversi dubbi di sovranità su alcuni territori.

3.3 La supervisione internazionale delle prime elezioni post-conflitto

Affinché si abbiano elezioni libere, competitive e democratiche, la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali dell'uomo sono elementi dai quali non si può prescindere. Nei DPA, la BiH aveva aderito anche al Patto

Internazionale sui Diritti Civili e Politici ed alla Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali. I DPA dettavano le linee guida per assicurare un effettivo carattere competitivo al primo appuntamento elettorale del post-conflitto, nel settembre del 1996. Si chiedeva esplicitamente alle Entità di assicurare il diritto di voto, naturalmente segreto, e di evitare e reprimere ogni condotta che potesse intimidire l'elettorato. Tuttavia, oltre alle istituzioni di governo, gli attori che sono coinvolti nel garantire la democraticità di una competizione elettorale sono anche altri, come i media e tutti i mezzi di comunicazione in generale che da un lato devono assicurare la libertà di espressione e di accesso e dall'altro ovviamente devono godere della libertà di informazione senza il pericolo di censura. È necessario che sussistano le libertà di associarsi e di creare movimenti che permettano lo sviluppo e la maturazione del sistema politico. I DPA facevano espresso divieto alle forze politiche in campo di contemplare nei loro programmi elettorali qualsiasi proposta che riguardasse possibili secessioni delle Entità dal nuovo stato della BiH. Tra le condotte favorevoli ad una competizione democratica, che le Entità dovevano assumere, sempre in base agli accordi internazionali, dovevano anche sostenere azioni politiche concrete come la promozione e l'applicazione del suffragio universale maschile e femminile facendo attenzioni a possibili discriminazioni verso le minoranze, il trasparente conteggio dei voti e delle procedure, far sì che si affermassero metodi in grado di garantire la libertà nelle candidature senza condizionamenti di alcun genere ed inoltre lasciare libero accesso agli operatori internazionali per poter monitorare la democraticità del processo elettorale.

Tuttavia l'intervento internazionale, anche in virtù di pressioni che venivano dall'interno della BiH fu decisamente di più ampia dimensione ed influenza. Le Entità, infatti, chiesero all'OSCE di istituire una Commissione Elettorale Provvisoria (PEC) incaricata di adottare norme e regolamenti in materia elettorale: le modalità di registrazione dei votanti alle liste, l'idoneità dei candidati ed elettori, il ruolo degli osservatori elettorali nazionali e internazionali, la garanzia di una campagna elettorale aperta e leale, e la creazione, la pubblicazione e la certificazione dei risultati elettorali definitivi. La PEC è stata inoltre incaricata di supervisionare tutti gli aspetti del processo elettorale, di elaborare una procedura

di registrazione degli elettori, per garantire il rispetto delle norme e dei regolamenti elettorali, e per assicurarsi che venissero intraprese le azioni appropriate affinché si evitasse ad eventuali violazioni dei DPA o delle regole stabilite. Essa, venne nominata a gennaio del 1996 era composta da quattro membri internazionali e tre membri bosniaci. La presidenza era affidata al responsabile della missione OSCE in BiH, Robert Frowick. Per facilitare i suoi compiti la PEC si avvale di commissioni elettorali locali che agevolavano la registrazione dei votanti e presidiarono i seggi elettorali al fine di garantire la sicurezza, questa era un'operazione non di poco conto data le complicazioni derivanti dalla difficile situazione dei rifugiati. L'istituzione formale della PEC avvenne a luglio del 1996; essa oltre a ribadire l'importanza dei requisiti di democraticità già identificati dagli accordi internazionali, ritenne anche di dover monitorare attentamente sulle procedure seguite per lo svolgimento delle consultazioni oltre che su altri procedimenti riguardanti le regole stabilite per la campagna elettorale, la registrazione dei votanti, l'andamento dei media, il comportamento del governo, l'osservazione degli accadimenti nei giorni del voto, delle procedure di conteggio, dell'annuncio dei risultati finali. La PEC impiegò un altro organismo più tecnico, la Sub-Commissione Elettorale d'Appello (EASC). Essa fu nominata da Frowick, ed aveva il compito di assistere a livello giuridico le procedure elettorali. Il mandato della EASC era assicurare la conformità del processo elettorale con le regole ed i regolamenti procedurali stabiliti dalla PEC. Essa era composta da tre giudici bosniaci delle tre minoranze, ed uno internazionale che la presiedeva. La EASC aveva anche il compito di individuare eventuali responsabili di illecito nell'ambito della consultazione elettorale, e poteva sanzionare attraverso pene che andavano dalle ammende pecuniarie alla cancellazione dei candidati ritenuti responsabili di condotte non conformi. Venne anche istituita un'altra commissione *ad hoc*, incaricata di vigilare sulla libertà dei media, e responsabile di segnalare eventuali restrizioni o manipolazioni dei mezzi di informazione e di assicurarsi che sussistesse un bilanciamento tra essi. A seguito di questa diffusa presenza di commissioni incaricate di monitorare ed anche di adottare azioni concrete per l'affermazione di una competizione democratica, dagli stati membri della CE arrivarono in BiH circa mille incaricati

OSCE per assistere il popolo bosniaco nella fase organizzativa e per fornire eventuali soluzioni tecniche ai problemi riscontrati. Ad essi in occasione del giorno del voto si aggiunsero altre centinaia di osservatori di varie istituzioni e delle NGO con un incarico di breve termine.⁸⁰

3.3.1 La promozione del cambiamento del sistema politico

Le strategie degli attori internazionali in BiH, sono orientate a sostenere delle politiche elettorali che possano promuovere il cambiamento politico e gettare le basi per una pace duratura. Con la prima strategia, data la precedente frammentazione che portò all'affermazione dei partiti etnonazionalisti con la conseguente disgregazione dello stato bosniaco, si cercò di favorire una competizione libera e competitiva, con l'affermazione dei diritti civili e promuovendo le condizioni necessarie per l'affermazione delle forze politiche moderate. Con la seconda strategia si prestò attenzione al sistema elettorale cercando di intraprendere una soluzione che avvantaggiasse il bilanciamento dei poteri tra gli attori politici creando un sistema competitivo. La possibilità di ottenere questi risultati è legata a determinati strumenti da mettere in campo, come incoraggiare l'emergere di partiti alternativi a quelli nazionalisti già al potere ed incentivare questi ultimi a cambiare rotta ed assumere un atteggiamento politico più mite. La terza strategia prevedeva un rimodellamento forzato dei partiti e del sistema che si può raggiungere attraverso la pressione e gli incentivi della comunità internazionale, la quale poteva vantare un'autorità ed una credibilità ampiamente affermata nel post-conflitto. Attraverso la prima strategia, si fa affidamento sulla popolazione che mediante un'opera di responsabilizzazione diventa il motore del cambiamento; nella seconda strategia si prevede un riassetto partitico attraverso una struttura di incentivi e nella terza gli attori internazionali si sostituiscono all'autorità dei partiti. Tuttavia nel caso della BiH, i votanti non hanno determinato un cambiamento radicale del quadro politico; alle prime elezioni del dopoguerra nel 1996 la riaffermazione dei partiti etnonazionalisti; comunque non è da considerare pienamente come una continuità con il sistema precedente, poiché proprio le strategie di condizionamento intraprese dagli attori

⁸⁰ International Crisis Group (1996) *Elections in Bosnia & Herzegovina*. ICG Bosnia Report No. 16, Sarajevo

internazionali ebbero un discreto successo nel cambiamento di rotta di politiche e programmi. L'OSCE e l'OHR oltre ad essersi impegnati a rammodernare il sistema partitico, hanno tecnicamente partecipato alla produzione di regole non solo per la competitività della competizione, previste in base agli accordi di Dayton, ma hanno concentrato il loro impegno anche nella partecipazione alla vita politica ed alle cariche elettive di categorie sociali notoriamente estromesse, ovvero giovani e donne. I miglioramenti anche se non hanno cambiato la composizione politica dominante, hanno comunque spinto la crescita dei partiti moderati che sono riusciti ad ottenere discrete performance anche in territori tradizionalmente legati a forti spiriti nazionalisti. Gli elettori continuarono a votare i tre partiti maggiori con l'aspettativa che si facessero essi stessi agenti del cambiamento, partendo dall'azione di pulizia interna agli stessi, incentivata dalla comunità internazionale e che era orientata ad estromettere dall'élite dei partiti chi aveva responsabilità nei crimini di guerra.⁸¹

Le successive elezioni, solo due anni dopo, nel 1998 vedevano affermarsi un clima più disteso all'interno del paese, infatti la risoluzione del conflitto sembrava ormai definitiva, anche considerando l'atmosfera priva di violenza ottenuta grazie al forte impegno degli organismi internazionali. Emersero seri problemi nei giorni delle elezioni, riguardanti le liste dei votanti, spesso incomplete o inaccurate. A questo si sommò una parziale impreparazione a riguardo delle procedure, ed alcuni seggi non riuscirono neppure a svolgere le operazioni di voto nel primo giorno. Queste lacune portarono inevitabilmente ad una sfiducia degli elettori nei confronti delle procedure e quindi dei risultati del processo elettorale. La campagna elettorale si presentò abbastanza equilibrata anche dal punto di vista mediatico, nonostante le rivalità tra partiti causarono diversi scontri. L'ambiente in cui si sono svolte le elezioni del 1998, non era ancora tornato alla normalità, in quanto esso rifletteva ancora la difficile situazione esistente dopo la guerra, compreso il fatto che molti criminali di guerra, ricercati, erano ancora in libertà. Le circostanze particolari derivanti da questa situazione instabile e la forte spinta nell'attuare l'accordo di pace, hanno portato all'implementazione di alcuni elementi straordinari del processo, che non sarebbero stati accettabili in situazioni

⁸¹ Manning, C. (2004) *Elections and political change in post-war Bosnia and Herzegovina* in *Democratization* N. 11/2, pp. 60-86

elettorali normali. Tali misure erano abbastanza estreme: era prevista la radiazione dei candidati dalle liste di partito, in seguito a trasgressioni in cui non avevano una diretta responsabilità personale, ma che potevano ricondurre ad una loro condotta illegale. La radiazione avveniva in assenza di un'adeguata procedura d'appello e l'assistenza alle parti era discrezionale, subordinata soprattutto alla democraticità ed alla conformità del programma politico della lista di appartenenza. Nel perseguire tali e alcune altre politiche, vi è stato un maggiore coinvolgimento delle autorità elettorali nel processo politico, portando ad una politicizzazione riconosciuta anche nelle autorità elettorali.⁸²

3.4 L'indispensabile sviluppo della società civile

Le relazioni tra gruppi etnici sono principalmente una funzione di problemi nelle dimensioni dell'identità, delle norme giuridiche, dei rapporti di potere e delle condizioni economiche, tutti elementi che pervadono lo sviluppo della società civile. I problemi principali possono essere connessi con elementi riguardanti l'identità etnica, come il riconoscimento di simboli, la religione, i costumi, le tradizioni, la bandiera e le forze militari associate al gruppo etnico. Altre questioni sono relative alla misura dei diritti collettivi etnici o "autonomia culturale", l'uso della lingua di riferimento nel servizio pubblico, nel sistema educativo, nella stampa e nelle istituzioni culturali. Soprattutto in BiH si sono presentate problematiche varie e di diverse dimensioni relative alle pratiche di partecipazione al potere; la situazione generale è transitata dal dominio su un di gruppo da parte di un potere esterno, ad un sistema di condivisione del potere a livello dello Stato centrale da parte delle diverse élite etniche, essa è stata favorita anche dall'ammodernamento del sistema elettorale che permetteva ad ogni élite di essere rappresentata, o semplicemente attraverso una qualche forma di rappresentanza etnica nel settore pubblico.⁸³ Alcune di queste problematiche venivano affrontate dai DPA, altre erano invece rimandate alle missioni internazionali, ma altre ancora

⁸² Organization for Security and Co-Operation in Europe (1998) *Bosnia And Herzegovina Elections 1992 12-13 September ODIHR*. OSCE, Vienna.

⁸³ Stanovčić, V. (1992) *Problems and Options in Institutionalizing Ethnic Relations* in *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol.13 No. 4 *Resolving Ethnic Conflicts. La solution des conflits ethniques* pp. 359-379

potevano essere risolte solo attraverso un impegno convinto della popolazione e quindi da un alto grado di sviluppo della società civile.

La costruzione della società civile è tra le priorità da raggiungere nella fase di consolidamento democratico; risulta fin troppo evidente identificare le cause della carenza di sviluppo della società civile in BiH, la frammentazione etnica di cui si è ampiamente discusso fino ad ora è un elemento cardine. La società civile è intesa come una sfera sociale dove il potere dello Stato è limitato dalla capacità dei cittadini di organizzarsi collettivamente. Il ruolo dello Stato di fare da interlocutore capace di trasformare le esigenze e gli input della società in risposte è cruciale. Purtroppo, i leader civili bosniaci ed i cittadini sono spesso confusi nell'individuare chi è preposto a determinate funzioni sul proprio territorio e tendono più facilmente ad avvicinarsi alla comunità internazionale piuttosto che ai funzionari locali per soddisfare le loro esigenze. Anche se la comunità internazionale sostiene le funzioni dei gruppi e delle organizzazioni locali, l'influenza dall'esterno verso l'interno paese è ruolo estremamente difficile.⁸⁴ Senza l'apporto della società civile anche gli aiuti economici per la ricostruzione avrebbero avuto uno scarso impatto sulla società divisa al suo interno. Nella cittadina di Mostar, divisa tra croati e musulmani è stato osservato che gli incentivi economici pro capite erogati dalla UE non hanno favorito o agevolato affatto la riduzione delle tensioni; anzi aiuti economici pro capite distribuiti a pioggia senza l'ausilio di programmi di sviluppo rischiano di elevare esclusivamente il grado di dipendenza dagli attori esterni disincentivando la ricerca alla soluzione reale dei problemi. Ci sono anche studiosi che rilevano le stesse dinamiche anche al livello del sistema politico, infatti è pacifico sostenere che una competizione elettorale per quanto possa essere supervisionata e migliorata dagli attori internazionali, se non è immersa in un contesto che abbia raggiunto un buon grado di sviluppo della società civile, non può produrre gli effetti positivi desiderati nel rinnovo della classe politica, e questo può parzialmente spiegare la riaffermazione dei partiti etnonazionalisti.⁸⁵ La teoria

⁸⁴ Belloni, R. (2001) *Civil Society and Peace-building in Bosnia and Herzegovina* in Journal of Peace Research. Vol. 38 No. 2 pp. 163-180

⁸⁵ Chandler, D. (1998) *Democratization in Bosnia: The Limits of Civil Society Building Strategies* in Democratization 5/4 pp. 78-102

politica liberale sostiene che la società civile è il luogo della formazione dei valori, che rendono possibile la democrazia; la società civile può essere vista la terza forza del sistema, collocandosi tra l'economia e la politica.

3.4.1 L'importante ruolo di ausilio dell'OSCE

Il programma di democratizzazione OSCE è stato progettato per portare la comunità internazionale in un rapporto più stretto con i gruppi e le associazioni che sul territorio bosniaco sarebbero stati in grado di costituire un'alternativa alla politica delle autorità governative e dei partiti etnonazionalisti, ed attraverso questo, aprire il dibattito politico e favorire così la creazione di nuove opportunità per tutti gli attori della società. La strategia dell'OSCE per incoraggiare la partecipazione politica ha previsto tre fasi: in primo luogo, identificare individui o gruppi che sono aperti al supporto esterno ed all'influenza. In secondo luogo, la formazione e la costruzione di una lista di priorità della società civile da portare avanti all'interno di questi gruppi. In terzo luogo, mobilitare le NGO come attori del cambiamento politico nel contesto nazionale ed internazionale. Immediatamente dopo la guerra, i contatti inter-etnici e in particolare tra le entità erano molto rari. L'OSCE ha cercato di sviluppare alcune misure orientate ad accrescere "la fiducia nell'altro" tentando di istaurare il dialogo. Essa ha promosso, per esempio, tavole rotonde con gli intellettuali di tutte e tre le minoranze su temi come lo sviluppo democratico.

L'OSCE ha inaugurato, nel 1998, sei Centri di democrazia, per offrire alle persone un luogo in cui incontrarsi, raccogliere informazioni, avere accesso ad una varietà di media, ed in cui le NGO locali potessero contrarre su un valido supporto. L'atteggiamento dell'OSCE è meno orientato verso la dipendenza dalla BiH dall'esterno, infatti è interessante notare che cinque dei sei centri hanno sviluppato un sistema di finanziamento indipendente. A conferma di questo atteggiamento orientato allo sviluppo interno, ci sono state altre attività come la formazione degli osservatori elettorali nazionali provenienti dalle NGO locali. Ciò ha rappresentato un rinforzo notevole di un tessuto della società civile, che tra le elezioni comunali del 1997 e le elezioni generali del 1998, ha determinato l'aumento di dieci volte del numero di osservatori elettorali locali. Dopo le elezioni, alcuni di questi gruppi

hanno formulato proposte concrete per l'OSCE, che furono successivamente realizzate, come la migliore formazione, la distribuzione delle liste elettorali, procedure di scrutinio meno complicate ed un programma di “educazione elettorale” degli votanti. Le NGO locali, supportate dall'OSCE cercano di promuovere attività inter-entitarie con l'obiettivo di combattere la segregazione etnica. Tuttavia uno dei problemi da risolvere è che esse sono perlopiù gestite da intellettuali e dunque appaiono lontane alla gente comune, che più facilmente riesce ad avere contatto con i funzionari dei partiti etnonazionalisti. Un altro problema è che i membri delle NGO hanno spesso paura di parlare in pubblico. Nella FBiH, l'OSCE ha riscontrato meno problemi rispetto al RS. Essa ha quindi intensificato lo sviluppo delle NGO nelle aree trascurate come la parte orientale della RS. Ovviamente in queste attività si dovevano coinvolgere i cittadini bosniaci in maniera maggiore affinché potessero registrarsi dei progressi; ciò nonostante la comunità internazionale ha spesso trascurato le attività delle NGO che non riguardassero il processo elettorale. Il ruolo della comunità internazionale ed in modo particolare dell'OSCE, era di coinvolgere la popolazione locale, al fine di perseguire gli obiettivi delle NGO alle quali si offriva il supporto necessario, considerato che dopo la guerra il popolo bosniaco non godeva nella sicurezza dei propri mezzi per fare questo in modo autonomo. Lo sviluppo delle NGO sta offrendo buoni risultati, infatti ne esistono sempre più e fanno sentire sempre più spesso la loro voce in BiH. Dimostrazioni e persino blocchi stradali sono frequenti, come anche gli appelli presso le organizzazioni internazionali. Attività come gli scambi giovanili internazionali possono dare un valore diverso ai *curriculum* scolastici che altrimenti sarebbero strettamente connessi alla appartenenza etnica.⁸⁶

⁸⁶ Organization for Security and Co-Operation in Europe (1999) The Secretary General. *Annual Report 1999 on OSCE Activities*. OSCE, Vienna

CAPITOLO IV

BOSNIA ED ERZEGOVINA CONTEMPORANEA, L'EVOLUZIONE DELLO STATO

4.1 Le sfide interne al processo di democratizzazione

L'influenza degli attori esterni nel processo di democratizzazione della BiH è stata considerevole, nonostante questo non si può prescindere da una analisi riassuntiva dei fattori interni che sono transitati dalla dissoluzione jugoslava, al primo disfacimento dello stato bosniaco e che hanno avuto un carattere favorevole, o di ostacolo, al consolidamento democratico. I quattro fattori principali interni da analizzare sui quali sembra convergere la comunità scientifica e che possono rivelarsi determinanti nell'instaurazione di un regime democratico sono: il fattore religioso, il fattore storico, il fattore politico ed il fattore economico⁸⁷. Il fattore religioso appare di chiaro interesse nel nostro caso di studio, poiché la religione musulmana, tende ad essere definita dalla comunità scientifica come un elemento avverso alla democratizzazione. Le eredità storiche investono il passaggio da un tipo di regime comunista accentrato, che regola molti aspetti anche della sfera personale dei cittadini, ad un regime democratico decentrato. L'organizzazione politica deve necessariamente tener conto di taluni principi, ad esempio la spersonalizzazione delle figure istituzionali, l'introduzione di un sistema di responsabilità che renda le istituzioni soggette al controllo reciproco, la salvaguardia dell'integrità nazionale. Dal punto di vista economico, le eredità del regime precedente hanno avuto un peso specifico nel ritardo di sviluppo della BiH, ed hanno reso più difficile il passaggio all'economia capitalista. Nelle fasi precedenti di questo lavoro, ci siamo occupati in senso lato della presenza/assenza in BiH di questi fattori nelle accezioni favorevoli al consolidamento della democrazia. Si può però affermare che l'evoluzione del sistema bosniaco in direzione democratica, seppur come appena costatato, ha ricevuto forti spinte esterne e condizionamenti da parte della Comunità Internazionale, ha avuto anche un minimo ancoraggio interno, in quanto il

⁸⁷ Grilli di Cortona, P. (2008) *cit.*

modello federale jugoslavo stava già aspirando ad una sorta di democratizzazione ed anche le metodologie con le quali la BiH se ne sganciò presentavano importanti elementi democratici. Il continuo ricorso a referendum per prendere decisioni che riguardavano il futuro dello stato, implicava un ben radicato senso di democrazia, anche se non pervadeva tutti gli ambienti del sistema politico e partitico. In BiH, la transizione del sistema è stata possibile solo attraverso l'inserimento di alcuni elementi tipici delle democrazie che si ispirano ad un modello decentrato. Infatti, la molteplicità degli attori interni ha richiesto uno sforzo in più nella formulazione della Costituzione, nell'organizzazione territoriale e nella distribuzione dei poteri. Il dibattito interno allo Stato non era sulla scelta del regime da instaurare, ma piuttosto è stato condizionato da correnti autonomiste ed indipendentiste che hanno portato a principi ispiratori fortemente federalisti. La Costituzione adottata a seguito dei DPA, non si può definire una carta di principi espressione della volontà di croati, serbi e musulmani, ma piuttosto una "imposizione" o "donazione" per volontà degli attori internazionali impegnati nella risoluzione del conflitto. Si potrebbe dare un altro elemento all'analisi formale della democraticità che ha portato all'adozione di quest'atto, in quanto è andata a sostituire una precedente Costituzione adottata nel 1993 senza però transitare per alcun procedimento costituzionale in rispetto della volontà precedente. Quest'azione potrebbe essere legittimata dal fatto che a Dayton, in realtà, si è dato vita ad un nuovo Stato con il cambio della denominazione ufficiale da "*Repubblica di Bosnia ed Erzegovina*" a "*Bosnia ed Erzegovina*"; seppur questo, non ha comportato la perdita dello status giuridico ottenuto fino a quel momento. La Costituzione ha caratteri generici, e a tratti non chiarissimi, che però evidenziano la centralità del diritto internazionale, oltre che stabiliscono che la BiH è uno stato democratico fondato su elezioni democratiche. La sovranità nazionale spesso si mescola con la sovranità popolare, nei popoli costituenti sono citati espressamente croati, musulmani e serbi e si lascia intendere l'esistenza di altre etnie con la voce "altri popoli". Con il riconoscimento della ripartizione del potere su base etnica, si è voluto dare un chiaro stampo pluralistico alla società in modo da affermare la pacificazione dei popoli.⁸⁸ Oltretutto, la nuova democrazia

⁸⁸ Nikolic, P. (2002) cit.

bosniaca ha dovuto subito misurarsi con importanti sfide: *“il raggiungimento di processi politici democratici maturi, basati su libere e leali elezioni, basate sul dominio della legge e sul pieno rispetto dei diritti umani e le libertà fondamentali; la creazione di relazioni di buon vicinato nella regione; la preservazione delle caratteristiche multietniche e multinazionali della regione e la protezione delle minoranze; lo stabilimento di una economia di mercato; la promozione della cooperazione economica regionale e dei contatti con i cittadini ; la lotta contro il crimine organizzato, corruzione, terrorismo ; la prevenzione degli spostamenti di popolazione dovuti al conflitto bellico, alle persecuzioni e ai problemi migratori generati dalla povertà ;assicurando la sicurezza e il libero ritorno di tutti i rifugiati nelle loro originarie residenze;creando le condizioni di una complete integrazione politica, economica e di sicurezza”*.⁸⁹

4.2 Il ruolo della religione musulmana e le eredità jugoslave

L'SDA era un partito politico nato con l'intenzione di raccogliere il consenso dei musulmani della Jugoslavia, che ben presto diventò un partito spiccatamente nazionalista che aveva come obiettivo principale quello di ottenere uno stato bosniaco indipendente a guida musulmana. Tuttavia un'ala più *panislamista*⁹⁰ del partito, aspirava ad un ampio territorio musulmano nel cuore della Jugoslavia, che partiva dalla Bosnia, passava attraverso Serbia e Montenegro nella regione della Raška, che era a maggioranza musulmana, per congiungersi con i territori del Kosovo e dell'Albania. Sul piano programmatico, tuttavia la loro influenza appare minima. Questo orientamento con il tempo venne accantonato, poiché le problematiche interne, relative non solo all'indipendenza ma anche all'esistenza dello stato bosniaco divennero le priorità da affrontare. I caratteri democratici e gli obiettivi programmatici essenziali che assume questo partito nel tempo, vanno in qualche modo a depotenziare le tesi di vari autori che identificano nella religione islamica quasi un ostacolo alla democratizzazione. Il partito di Izetbegović si fece portatore delle istanze della Comunità islamica che reclamava il ripristino delle proprie tradizioni e il riconoscimento di particolari diritti: essi rivendicavano

⁸⁹ Lanchester, F. (2010) *Azione endogena ed influenza esogena nel processo di democratizzazione della cosiddetta Jugosfera* in *Federalismi.it* N° 20/2010

⁹⁰ Il *panislamismo* è un pensiero politico e religioso che auspica l'unione politica di tutti i popoli islamici.

soprattutto la calendarizzazione delle feste religiose musulmane, la possibilità di costruire nuove moschee e l'introduzione di menù islamici nelle mense statali. A parte questi orientamenti che possono indurre a pensare che lo sguardo dell'SDA sia rivolto ad Oriente più che alla comunità occidentale, c'è da evidenziare che esso si pronunciò dichiaratamente a favore dell'economia di mercato ed aspirava ad una democrazia parlamentare sul modello occidentale. Il carattere mite di questa formazione politica ad ispirazione islamica è testimoniato dal fatto che non venne mai avanzata proposta alcuna di istituzionalizzare le leggi della *Shari'ah*⁹¹ in BiH, l'unico obiettivo concreto del partito era quello di realizzare uno stato autonomo. Pertanto, l'islamismo non era esasperato alla stregua di una vera e propria ideologia politica, ma rappresentava, anche per volere dell'élite del partito, più che altro una base di distinzione nei confronti delle altre minoranze presenti sul territorio. L'Islam è più interpretato come un fattore culturale che religioso, infatti esso offriva una base di identificazione comune oltre che di orgoglio personale, anche se il simbolismo e motti religiosi erano ricorrenti nelle attività del partito. È per questo motivo che in questo lavoro, in riferimento alla frammentazione della società si è diffusamente fatto ricorso all'espressione "etnica", più che "etnico-religiosa".

Nel periodo della guerra l'SDA, come anche gli altri partiti svolse un ruolo clientelare, fornendo assistenza ed agevolazioni ai propri iscritti, ma mai mostrando un'avversione ai caratteri democratici. Il partito che subito dopo le elezioni del 1990 non poteva contare su una classe dirigente capace di mantenere il controllo del paese, dopo l'esperienza della guerra e di quello che era divenuto lo stato-partito bosniaco, riuscì a rinfoltire le proprie fila con elementi di tutta l'élite bosniaca non apertamente schierata in precedenza. Proprio il conflitto fu l'occasione nella quale la Comunità Islamica e l'SDA riuscirono a risvegliare i sentimenti identitari dei musulmani, che ben presto si trasformarono in sentimento di appartenenza alla nazione musulmana. A condizionare questa condotta ci fu anche l'interpretazione che proprio l'SDA diede alla guerra, definendola una nuova crociata contro la religione islamica; pertanto ogni gerarchia militare

⁹¹ *Shari'ah* arabo: شريعة, shari'a è un termine generico utilizzato nel senso di "legge" che indica due diverse dimensioni, una metafisica ed una pragmatica. Qui, con questo termine, ci riferiamo all'affermazione della legge islamica sulle fonti giuridiche statali.

dell'esercito bosniaco era affiancata e sostenuta da autorità spirituali e religiose. La comunità musulmana bosniaca ebbe un discreto apporto di cittadini volontari stranieri arrivati in BiH per prendere parte alla guerra; il filo conduttore era naturalmente la religione islamica, e tra queste figure si distinguevano veri e propri combattenti pronti alla lotta armata, volontari che portavano avanti le attività di soccorso umanitario ed anche figure spirituali. Il presidente bosniaco Izetbegović, visse un momento di tensione con gli Stati Uniti soprattutto, nell'ultima parte della guerra, quando in BiH erano arrivati diversi *mujāhidīn*⁹² che combattevano al fianco dell'esercito musulmano, in una sorta di guerra santa e che si posero in contrasto con le forze NATO non perdendo occasione per minacciare le stesse creando momenti di tensione che sfociarono in diversi attentati. La forte presenza di combattenti mediorientali nel territorio di BiH, venne interpretata soprattutto dagli Stati Uniti come un campanello di allarme per la sicurezza dell'occidente, così negli accordi di Dayton venne formalizzata la richiesta che tutti i contingenti ed i campi di addestramento stranieri andavano smantellati.⁹³ L'islam bosniaco, effettivamente, dopo la guerra ha avuto un riassetto su posizioni più panislamiste, ma ha comunque mantenuto il suo carattere mite e non è da considerare un ostacolo alla democratizzazione, di fatti l'SDA è per definizione un partito democratico e le difficoltà che si ebbero nei rapporti con gli Stati Uniti, furono determinate dalla presenza di musulmani stranieri che cercarono di radicalizzare questa sorta di Islam europeizzato. La differenza con gli altri paesi islamici è data anche da un fattore non di poco conto nel contesto della democratizzazione, ovvero in BiH a differenza del Medio Oriente islamico non esiste un'economia controllata da oligarchi, poiché non c'è la presenza di fonti di energia non rinnovabile, tendenzialmente questo dovrebbe favorire la richiesta di democrazia dal basso.

Le eredità trasmesse dal regime precedente, che ebbe una durata abbastanza longeva, non furono eccessivamente radicate, poiché la RFSJ era predisposta ad una buona attitudine a riorganizzarsi ed ad un buon grado di dinamicità. Continue riforme costituzionali e revisioni di regole distinguevano la RFSJ dalla staticità e

⁹² Mujaheddin si traduce letteralmente dall'arabo con il termine "combattente", "impegnato nel jihad".

⁹³ AA. Vv. (2005) *I Balcani non sono lontani*. Limes QS 3/2005. L'Espresso, Milano

dall'inerzia che altre esperienze comuniste assumevano ed assunto in altre parti del mondo. Ciò che tramandò il vecchio regime non erano quei caratteri che pervadevano la sfera sociale, economica e culturale e che avrebbero rappresentato un ostacolo alla democratizzazione, ma piuttosto questioni territoriali irrisolte e conflitti latenti tra le popolazioni. Nel nostro caso la transizione è addirittura doppia, con il passaggio dalla RFSJ, ad una repubblica bosniaca federata nella Jugoslavia in via di definizione passando per la guerra civile e la nascita della Bosnia ed Erzegovina come stato autonomo. Essenzialmente dai caratteri fondanti del regime precedente si è ereditato ben poco, il crollo di esso ha determinato la discussa conflittualità interna fra gruppi etnici ed ha posto l'accento sul processo di *nation-building* posponendo quello di *democracy-building*. L'assetto confederale della RFSJ lasciato da Tito, prevedeva una complessità istituzionale che venne ereditata da tutte le Repubbliche, compresa la BiH, anche se più che una eredità del precedente sarebbe più corretto parlare di una necessità per aree con un così alto grado di istanze autonomistiche ed indipendentistiche, frutto delle differenze etniche.

4.3 L'architettura istituzionale

Per avviarci ad una valutazione della democrazia in BiH, occorre mettere a fuoco i tratti essenziali dell'organizzazione corrente dello stato, del sistema politico e lo sviluppo del settore economico. Si può parlare di crescita economica della BiH solo in relazione al periodo post-conflitto; nonostante l'aiuto internazionale, lo sviluppo economico è considerato tra quelli più bassi delle nazioni dei Balcani Occidentali. Questo è da ricondurre soprattutto alla complessità istituzionale ed all'eccessiva burocratizzazione che rendono ancora parzialmente assente l'affermazione della *rule of law*. Le leggi del governo federale e delle entità sono spesso non propriamente attuate e rimane alto il livello di corruzione, questo rallenta non poco la crescita, che malgrado questo, presenta settori dove le potenzialità sono alte.

Dobbiamo registrare in primo luogo una eccessiva complessità dell'architettura istituzionale successiva all'attuazione della Costituzione annessa ai DPA che concede troppi spazi all'ostruzionismo politico. Le complesse regole che sono attorno al processo di *decision-making* rallentano lo sviluppo. D'altronde, non si

sono mai placate le diverse retoriche nazionaliste secondo le quali, l'esistenza dell'entità della RS, sarebbe illegittima poiché ottenuta con la violenza.⁹⁴

4.3.1 Le autonomie locali e l'organizzazione interna

La RS, che per responsabilità dei suoi leaders macchiò notevolmente la sua immagine durante la guerra, si impegnò a rimuovere ed accantonare la vecchia élite politica in modo da riacquisire credibilità interna ed esterna. Era anche latente un senso di tradimento da parte dei serbi di Bosnia nei confronti di Milošević, il quale si preoccupò ben poco dell'RS nella fase dei negoziati di pace. Così in quest'ottica la RS ha attuato le decisioni della Corte Costituzionale, ha cambiato la denominazione delle città che avevano il prefisso serbo, come anche l'inno nazionale, ha affrontato le epurazioni dei responsabili dei crimini di guerra, ha collaborato con gli attori internazionali per il rafforzamento dello stato centrale e tentando di attrarre investimenti esteri. Per tornare all'analisi contemporanea della RS, bisogna affermare che essa è una realtà istituzionale più centralizzata rispetto alla FBiH, con un forte presidenzialismo ed un governo capeggiato da un premier e sedici ministri. L'assemblea parlamentare della RS ha 83 seggi, ad essa è assegnata la funzione legislativa e di revisione costituzionale oltre che incaricata ad occuparsi di diversi ambiti come la nomina dei funzionari, il controllo sul Governo e l'approvazione del bilancio. Il Presidente della RS rappresenta l'unità statale, che è uno dei principi fondanti della Costituzione della RS, è votato dai cittadini e resta in carica per 5 anni; esiste anche una particolare procedura di revoca da parte dei cittadini dello stesso. Il Governo è nominato dal Presidente e ratificato dall'assemblea parlamentare. Il territorio comprende 63 municipalità o Comuni, essi hanno proprie competenze che possono essere ampliate e spostate dal livello della RS. I Comuni sono composti da una consistente assemblea rappresentativa (da 25 a 70 membri) e dispone di un organo esecutivo. Essi fanno affidamento ad un sistema molto centralizzato che dipende principalmente da quello che decidono le altre istituzioni a Banja Luka, la capitale dell'entità serba. La Costituzione della RS riconosce gli standard internazionali in merito ai diritti ed alle libertà degli individui, essa garantisce anche il principio di costituzionalità

⁹⁴ Commission Of The European Communities. (2009). *Bosnia And Herzegovina 2009 Progress Report*. Commission Staff Working Document, Brussels.

e di legalità. Anche se abbiamo parlato della RS come la patria del popolo serbo di Bosnia, non dobbiamo tralasciare che in quel territorio non ci sono solo serbi, ma sono presenti tutte e tre le minoranze costituenti, che tuttavia assoggettate alla ampia maggioranza serba non hanno accesso a molti posti di potere, eccezion fatta per le quote già stabilite nel momento della costituzione. La RS è tendenzialmente più urbanizzata, meglio sviluppata nella parte occidentale e più rurale ed isolata ad est, dove confina con Serbia e Montenegro. Quello che è spesso definito come ostruzionismo della RS verso l'azione politica di Sarajevo, non è da identificare come un discredito o un'aspirazione alla distruzione dello stato bosniaco, va tuttavia interpretato come una disponibilità alla cooperazione ma con la condizionalità che deriva da un forte orientamento a preservare la propria identità ed a mantenere il più possibile l'autonomia.⁹⁵ Certamente trovare gli equilibri tra entità e stato centrale sarà il punto nodale dell'adesione della BiH all'UE, poiché questo sbloccherebbe il processo di riforma costituzionale dello stato.

L'istituzione del distretto di Brčko come accennato è conseguenza dei DPA, in essi si determinò che la sovranità su questa ridotta unità amministrativa territoriale spettava al governo centrale della BiH, ed era concepito come un'unità di autogoverno locale multietnica e democratica. La supervisione dell'Alto Rappresentante non era meramente formale, ma contemplava la possibilità di promulgare provvedimenti vincolanti ed ordini. Nel 2009, la comunità internazionale riconobbe l'efficienza nel funzionamento delle istituzioni del distretto, che era la condizione principale per rimuovere l'istituto della supervisione. A questo però, facevano da contraltare altre direttive date alla RS, affinché non assumesse una condotta tale da compromettere la sovranità autonoma del distretto. Da parte sua l'entità serba ha subito messo in chiaro che non avanzerà alcuna pretesa sul distretto e ne riconosce il ruolo strategico che prescinde dai confini della RS e della FBiH.⁹⁶ La struttura fortemente decentrata della FBiH rende dispersiva anche la comunicazione oltre che la cooperazione con la RS. Le forti differenze tra la fisionomia delle entità vale anche sul piano

⁹⁵ International Crisis Group (2011) *Bosnia: What Does Republika Srpska Want?* Europe Report N°214. ICG Sarajevo/Istanbul/Brussels

⁹⁶ International Crisis Group (2011) *Brčko Unsupervised*. Policy Briefing N°66/2011. ICG Sarajevo/Istanbul/Brussels

politico: nella FBiH non c'è un solo grande partito al governo che possa godere dell'uguale popolarità dell' SDS nella RS.

La FBiH malgrado l'esistenza di diversi centri decisionali presenta un modo più efficiente di gestione politico-amministrativa, infatti questa entità al suo interno non ha barriere imponenti che possano bloccare le iniziative legislative, come invece avviene a livello statale con la procedura di voto delle entità, che dà alla RS un potere di veto assoluto sulle leggi statali. Nella FBiH si ripropone la stessa problematica con le minoranze dell'RS, infatti seppur questa entità si configura come la patria dei croati di Bosnia e dei musulmani, l'OHR ha spesso richiesto cambiamenti ed aperture nel sistema di potere. La FBiH rimane un sistema di gestione duale, con i serbi che sono troppo pochi per sfidare qualsiasi accordo che bosniaci e croati fanno. Nel sistema di potere generale delle entità i bosniaci ed i croati rivendicano la mancanza di potere che sussiste a livello centrale, e questo gli è possibile in quanto la minoranza serba è circa di quattro volte inferiore alle altre. Aldilà della coalizione tra bosniaci e croati che si è venuta a creare, la struttura di base della FBiH progettata dagli attori internazionali, non ha mai goduto del favore di nessuno. I bosniaci non apprezzavano particolarmente la suddivisione del territorio in Cantoni, ed i croati avrebbero voluto un'entità a parte totalmente sotto il proprio controllo. Come compromesso, sono stati istituiti dieci cantoni, creando frammentazione amministrativa e territoriale che ostacola inevitabilmente l'attività di governo. I Cantoni hanno una ampissima autonomia legislativa, che è residuale rispetto alle competenze stabilite della FBiH. Al suo interno la FBiH, dispone di un organo legislativo composto da due Camere: la Camera di Rappresentanza che è espressione diretta dei cittadini e la Camera dei Deputati, che sarebbe una sorta di Senato federale formato dai delegati delle assemblee cantonali. Il Presidente della FBiH si alterna a rotazione con i suoi due vice che vengono proposti dai gruppi parlamentari, la sua figura ha la valenza di rappresentante ufficiale della Federazione. Il Governo che è un organo collegiale è nominato dal Presidente ed è soggetto alla sfiducia del Parlamento. A loro volta i Cantoni sono composti da tre diverse istituzioni che sono un'assemblea monocamerale, il Presidente del Cantone ed il Governo. All'interno della FBiH, per volere della sua Costituzione notevolmente influenzata dalle pressioni del

sistema internazionale, esistono tre Difensori Civici che sono indipendenti nelle loro attività e svolgono il compito di vigilare sull'andamento di tutti i livelli istituzionali per evitare discriminazioni e con la possibilità di ricorrere alle corti preposte. I Difensori Civici o *Ombudsman* sono uno croato, uno musulmano ed uno per le altre nazionalità.⁹⁷ Per avere una semplificazione esecutiva e legislativa, la riduzione del numero dei Cantoni potrebbe essere un buon punto di partenza e potrebbe attuarsi in parallelo con l'eliminazione ministeri ridondanti della Federazione. Il trasferimento di competenze dal Cantone alle entità sarebbe una soluzione più controversa e potrebbe richiedere un intervento più esteso per l'architettura costituzionale.⁹⁸

4.3.2 *Parlamento ed attività parlamentare*

L'Assemblea della Repubblica Socialista della Bosnia ed Erzegovina, secondo la Costituzione bosniaca del 1990, era l'organo parlamentare, esso esercitò per poco tempo le sue funzioni, poiché sospese le sue attività all'inizio del conflitto. Essa era composta dal Consiglio dei Cittadini, nel quale 130 rappresentanti venivano eletti in maniera diretta, e dal Consiglio dei Comuni, dove ogni comune o comunità urbana eleggeva un rappresentante. L'Assemblea, aveva anche il compito di eleggere un membro della Presidenza della RFSJ. Date le dinamiche disgreganti e successivamente all'indipendenza della RS, non poteva più tenere assemblee in maniera regolare e legale, ciò deriva dal fatto che le regole costituzionali e procedurali dell'Assemblea, promuovevano l'etnicità come base della legittimazione politica. Così il potere legislativo, come previsto dalla Costituzione venne co-esercitato dalla Presidenza della BiH, ovvero da Izetbegović, per evitare il blocco delle istituzioni. In questa fase venne modificata la denominazione, con l'eliminazione della termine "Socialista". Durante il periodo di guerra l'Assemblea tenne 19 sedute, l'ultima nel 1996 prima delle elezioni generali. Nello stesso tempo, le altre due dimensioni territoriali – la RS e la Herceg-Bosnia – adottarono assemblee parlamentari autonome. La RS, nella sua regione, consegnò l'autorità legislativa alla Assemblea Nazionale della

⁹⁷ Nikolic, P. (2002) *cit.*

⁹⁸ International Crisis Group (2011) *Federation Of Bosnia And Herzegovina – A Parallel Crisis*. Europe Report N°209 – 28 September 2010. ICG Sarajevo/Istanbul/Brussels

Republika Srpska; in Herceg-Bosnia, la Presidenza di concerto con i rappresentanti croati eletti nella Assemblea della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, ratificarono l'istituzione della Camera dei Rappresentanti dei Croati dell'Herceg-Bosnia. A seguito dei DPA, l'assemblea croata cessò di esistere – come l'Herceg-Bosnia - mentre l'Assemblea Nazionale della Republika Srpska rimane come riferimento rappresentativo dell'entità oltre che organo legislativo. Successivamente ai DPA, venne istituita una nuova Assemblea Parlamentare della Bosnia ed Erzegovina. Essa è composta da due camere: la Camera dei Popoli e la Camera dei Rappresentanti. La Camera dei Popoli è formata da 15 membri. Il criterio di composizione è su base etnica: la Camera dei Rappresentanti dell'entità della FBiH incarica 5 delegati croati e 5 musulmani, mentre l'Assemblea Nazionale della RS elegge i 5 delegati spettanti all'entità. Il funzionamento di questa Camera è complesso ma di facile intuizione, sicché il principio che ispira questa istituzione è quello etnico, si è determinato che il quorum decisionale per ottenere la maggioranza debba essere composto da almeno 9 membri, ovvero che 3 croati, 3 musulmani e 3 serbi debbano essere presenti. La Camera dei Rappresentanti, conta 42 membri, eletti direttamente dai cittadini delle entità, naturalmente la ripartizione etnica dei seggi è la ratio fondante. Così due terzi sono eletti dal territorio della FBiH ed il restante terzo dal territorio della RS. In questa sezione parlamentare, la maggioranza per ottenere il quorum consta nella maggioranza dei membri eletti. Entro 30 giorni dalle elezioni è previsto che l'Assemblea si riunisca, così da accettare ed adottare le Regole Procedurali della Camera a maggioranza dei presenti, tuttavia a condizione che la maggioranza semplice sia però composta da almeno un terzo dei voti dei rappresentanti di ogni entità. Nel caso in cui la maggioranza dei croati, dei musulmani o dei serbi si oppone ad un provvedimento che mette a rischio gli interessi vitali del proprio popolo, si può avviare una procedura che attiva un Comitato misto incaricato a dirimere la questione. Il Comitato è composto da tre delegati appartenenti alle tre minoranze ed ha il compito di trovare una risoluzione in maniera immediata; se il caso non è risolto entro 5 giorni, allora verrà trasmesso alla Corte Costituzionale che adotterà una procedura immediata, come se ci fossero irregolarità nel processo legislativo.

La Camera dei Popoli può essere sciolta dal Presidente della BiH o può auto-sciogliersi. Come determina la Costituzione, i membri della Camera dei Rappresentanti e i delegati della Camera dei Popoli non possono essere perseguiti o essere soggetti di procedure civili riguardanti le azioni compiute nella qualità dei loro doveri di membri dell'Assemblea Parlamentare della BiH. Il parlamento bosniaco è incaricato di attuare le leggi emanate per decisione della Presidenza della BiH; esso stanziava i fondi necessari per il funzionamento delle istituzioni, è responsabile verso gli attori internazionali, procede alla ratifica degli atti previsti costituzionalmente nelle sue funzioni e di quelli che gli sono assegnati dagli accordi con le entità.

Naturalmente la principale attività del parlamento è quella legislativa. Gli ambiti nei quali produce leggi sono: politica degli affari esteri, politica commerciale estera, politica doganale, politica monetaria, finanziamento delle istituzioni e mantenimento delle responsabilità internazionali della Bosnia-Erzegovina, regolamentazione dell'immigrazione, dei rifugiati e questioni di asilo, attuazione di norme penali internazionali e inter-entità, comprese le relazioni con l'Interpol, istituzione e il funzionamento delle comunicazioni interne ed internazionali, regolamentazione del trasporto inter-entitativo e controllo del traffico aereo. Oltre alle competenze previste, come accennato, secondo la Costituzione, possono aggiungersene altre, previo accordo con le entità. Al di là delle funzioni legislative, il parlamento ha una funzione di controllo nei confronti delle autorità esecutive, che hanno l'obbligo di rendicontare l'esecuzione del budget. Il Consiglio dei Ministri della BiH, riferisce al parlamento a proposito di tutte le attività di sua competenza. I membri della Camera dei Rappresentanti possono porre mozioni di sfiducia nei confronti del Consiglio dei Ministri oltre che chiederne una riformulazione. Il parlamento può porre *question* al Consiglio dei Ministri, ad un singolo Ministro o anche all'OHR sulla base di accadimenti o situazioni rilevanti di competenza della BiH. Almeno una volta ogni sei mesi è convocata una seduta comune delle due Camere per una sessione in cui i delegati ed i rappresentanti chiedono, ed il Consiglio dei Ministri della Bosnia-Erzegovina risponde. È prevista per queste sessioni di dialogo la trasmissione in diretta in TV e radio, al fine di garantire la trasparenza dei lavori e per informare il pubblico su

tutte le questioni pertinenti che caratterizzano l'indirizzo delle autorità a livello nazionale.

Per far sì che la comunicazione e la trasparenza siano efficaci nei confronti del pubblico, vengono pubblicate anche le trascrizioni stenografiche delle sedute delle due Camere. Inoltre, tranne in occasioni straordinarie già previste dal regolamento di procedura, le sedute parlamentari sono pubbliche. Il procedimento legislativo ordinario, in occasione delle sessioni di entrambe le Camere, si svolge in due fasi. La discussione generale inizia con la prima lettura della legge alla Camera, dopo il parere positivo del comitato giuridico-costituzionale sui principi su cui si basa un progetto di legge e sulla sua armonizzazione con la Costituzione e il sistema giuridico in Bosnia-Erzegovina. I termini per la presentazione degli emendamenti, decorrono dal momento del passaggio del disegno di legge in prima lettura. Nella seconda lettura, sono discussi gli emendamenti e l'adozione del disegno di legge. Il progetto di legge si considera approvato se il testo identico della legge è approvato dalle due Camere. Se il testo approvato dalle due Camere non è identico, una commissione mista è incaricata di armonizzare il testo della legge. Se una delle Camere non adotta la relazione della commissione mista, il progetto di legge si considera respinto. Se entrambe le Camere non adottano un rapporto negativo della commissione mista, il progetto di legge è trasmesso alla commissione mista per lo sviluppo di una nuova relazione, in conformità con le linee guida delle Camere.⁹⁹

4.3.3 Il sistema elettorale, la forma di Stato e di Governo

Per quanto riguarda il sistema elettorale, attraverso il quale viene eletta la Camera dei Rappresentanti, abbiamo già segnalato che la *ratio* è la suddivisione etnica dei seggi – 28 per la BiH e 14 per la RS. I 42 membri sono eletti sulla base di un sistema elettorale a liste aperte, nelle quali dunque gli elettori hanno influenza sulla scelta dei candidati eletti, ma che implica un complicato processo di conteggio delle preferenze. I seggi sono assegnati con il metodo *Sainte-Laguë*¹⁰⁰

⁹⁹ Testi sull'Assemblea Parlamentare della Bosnia-Erzegovina estratti dal documento ufficiale a cura di Radušić, E. (2010) *PARLIAMENTARY Assembly of Bosnia and Herzegovina* - translation Vukadinović, S. Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo

¹⁰⁰ Il metodo *Sainte-Laguë* è un metodo di divisione, come il metodo D'Hondt, ma con un divisore differente. Dopo che tutti i voti sono stati registrati, sono calcolati dei quozienti per ogni

puro. Tuttavia le modalità di elezione sono diverse nelle due entità: Nella FBiH, 21 dei 28 deputati sono eletti in cinque circoscrizioni a collegi plurinominali. I restanti sette sono eletti dalle liste di partito con una sorta di premio di compensazione. Nella RS, 9 dei 14 deputati sono eletti in tre circoscrizioni con collegi plurinominali, mentre i restanti cinque eletti dalle liste di partito. La soglia di sbarramento per accedere alla Camera è del 3 per cento. Il sistema elettorale della BiH prevede anche le quote di genere, in uno modello definito “a cerniera”; ovvero che i candidati del genere minoritario devono essere incastrati con quelli del genere maggioritario nella lista dei candidati del partito. I partiti devono assegnare circa un terzo dei loro seggi al genere di minoranza.¹⁰¹

La forma di Governo risulta atipica – un sistema semipresidenziale, come anche l’assetto dello stato è atipico, il quale potrebbe definirsi per alcuni versi e tratti confederale. Questa atipicità è data dal fatto che la Costituzione cerca di porre sempre l’accento sulla questione etnica, tentando di sancire nella maniera più ampia possibile la parità di diritti tra i popoli e la condivisione diffusa del potere. Il potere esecutivo è sostanzialmente bicefalo con il Presidente che però riveste un ruolo più forte rispetto al Consiglio dei Ministri. La Presidenza eletta direttamente dai cittadini, ogni minoranza etnica elegge il proprio Presidente. La Presidenza è composta da tre membri che rappresentano le tre minoranze, la figura del Presidente è nominata dalla Presidenza appunto, con un intervallo di 8 mesi e con la possibilità di svolgere le funzioni solo per due volte consecutive durante i 4 anni nei quali è in carica. Se un membro della Presidenza ritiene che un atto emanato dal Presidente sia lesivo per la propria minoranza, allora anche in questo caso è possibile attivare una procedura di consultazione sia con le assemblee parlamentari delle due entità che con l’assemblea parlamentare nazionale, che se confermano il carattere lesivo, l’atto automaticamente viene abrogato. Nelle molteplici competenze attribuite alla Presidenza se ne possono individuare alcune che la pongono in una posizione di forza nei confronti degli altri poteri dello Stato. Essa infatti nomina alcuni membri che compongono il consiglio direttivo

particolare lista. La regola per calcolare tale quoziente è data dalla formula $V/2s + 1$, in cui: V è il numero totale di voti che la lista ha ricevuto s è il numero di seggi assegnati al partito finora; inizialmente vale 0 per tutti i partiti.

¹⁰¹ Sahadžić, M. (2009) *The Electoral System of Bosnia and Herzegovina* in CONTEMPORARY issues Vol. 2/1, Zagreb

della Banca Centrale della BiH. Sempre in base al sistema di rotazione, uno dei membri della Presidenza esercita il ruolo di comandante civile delle forze armate, condivide collegialmente con gli altri membri la competenza ad autorizzare l'ingresso dell'esercito di una entità sul territorio dell'altra e nomina anche i vertici del coordinamento delle attività delle forze armate ed il Comitato per le questioni militari. In un paese come la BiH, le questioni che hanno a che fare con le forze armate sono di particolare rilevanza. La posizione privilegiata che vanta nei confronti del Consiglio dei Ministri invece, è data dal fatto che ne nomina il Premier; anche l'Assemblea Parlamentare della BiH è sotto-ordinata in qualche modo alla Presidenza poiché, è incaricata di attuare e trasformarne le decisioni della stessa in leggi. Per quanto riguarda il Consiglio dei Ministri, il Premier, che è coadiuvato da due vice-premier, assume ufficialmente la carica solo dopo la ratifica della Camera dei Rappresentanti che ha anche il compito di nominare e ratificare gli altri ministri e viceministri. Tutti i componenti del Consiglio sono nominati sulla base del principio di condivisione etnica del potere: due terzi devono provenire dalla FBiH ed un terzo dalla RS. Il Consiglio dei Ministri ha competenze molto circoscritte, infatti è responsabile dell'attuazione di politiche nazionali solo in determinati ambiti: affari esteri, commercio estero, politica doganale, disciplina e politica dell'immigrazione, politiche sui profughi, sull'asilo e su questioni che essenzialmente riguardano rapporti con l'esterno dei confini della BiH.¹⁰²

4.4 La transizione economica e gli ostacoli alla crescita

La BiH è considerata la seconda repubblica più povera di quelle che componevano la Jugoslavia, dopo la Macedonia. L'agricoltura è quasi tutta in mano al settore privato, ma le aziende agricole sono di dimensioni modeste ed inefficienti, infatti la BiH è tradizionalmente un importatore netto di prodotti alimentari, seppur presenta ottime potenzialità. Infatti i settori con potenziale di crescita sono quelli che riguardano la produzione di beni alimentari, vitivinicoli, di prodotti di legno, tessili e di cuoio che sono materie prime molto diffuse in BiH, ed altri settori su piccola scala di produzione come sottosettori agricoli, l'agricoltura biologica ed anche l'allevamento estensivo di bestiame. Un' eredità

¹⁰² Nikolic, P. (2002) *cit.*

economica negativa del regime precedente è rintracciabile nel settore industriale, sovradimensionato ed inefficiente per via dell'attitudine della RFSJ di investire in imprese militari con una scarsa propensione commerciale. Ricoprendo il cuore geografico della RFSJ, la BiH ospitava la maggior parte degli stabilimenti industriali per la difesa, ma occorre ancora una volta sottolineare che le rigidità di un' economia pianificata hanno portato ad un'eccedenza di personale che ha complicato la già precaria situazione economica. In seguito, la guerra ha causato un blocco della produzione industriale con un decremento nel periodo 1992-95 di circa l'80% della produzione totale; la distruzione delle infrastrutture e la morte di circa 100.000 persone hanno portato al collasso economico ed un altissimo incremento del tasso di disoccupazione. Oltre alla ricostruzione post conflitto, la BiH doveva ultimare la transizione ancora parziale dall'economia pianificata a quella capitalista. Il fondo Support for Eastern European Democracy (SEED) garantisce un'assistenza che ammonta a circa il 20% -25% della crescita economica in BiH. Tuttavia, la crescita è stata irregolare nelle due entità per tutto il periodo post-bellico, con la FBiH che ha migliorato notevolmente il suo status nei confronti della RS. Si può parlare di crescita considerevole solo negli anni successivi alla guerra, dal 1996 al 1998. Secondo le stime della Banca mondiale, nel 1996 la crescita del PIL è stata del 62% nella FBiH e del 25% nella RS, nel 1997 la FBiH è cresciuta del 35% mentre la crescita è stata nulla nella RS, nel 1998 solo la FBiH ha continuato a crescere, seppur con un altro rallentamento. Purtroppo le statistiche economiche a disposizione sono limitate, poiché sono diffuse le attività del mercato nero, e questo crea un'economia informale che rende difficile la valutazioni in termini generali della situazione economica in BiH. La moneta in uso è la *Konvertibilna Marka*, ovvero il Marco Convertibile, ed è stata introdotta nel 1998 con un tasso di cambio fisso nei confronti dell'Euro. Questo ha incrementato la fiducia sia nella moneta, sia nel settore bancario della BiH. Per quanto riguarda questo settore, il processo di riforma ha avuto il suo clou nel 2001, quando sono stati soppressi gli uffici di pagamento risalenti al vecchio regime; dopo la riforma, il controllo del settore bancario è passato sotto la guida di banche estere, soprattutto dell'Europa Occidentale. Il deficit nel bilancio dello stato ed un alto tasso di disoccupazione, rimangono i principali problemi da

affrontare, ma la BiH può comunque contare sui piani di aiuto economico internazionali assegnati per la ricostruzione post-conflitto e per le questioni umanitarie; la natura di queste fonti di finanziamento è straordinaria e dunque destinata ad estinguersi.

La transizione economica è stata lenta, la riforma del sistema bancario è stata spesso rimandata, come anche le privatizzazioni, ma sono stati fatti progressi notevoli con le riforme post-conflitto. Molte aziende che sono state privatizzate sono incorse in notevoli difficoltà, che hanno portato gli imprenditori a ridurre o negare in taluni casi gli stipendi ai lavoratori. Per alcuni lavoratori significava lavorare senza alcun beneficio economico, con i pagamenti degli stipendi che venivano ritardati anche di sei mesi per una sola mensilità. Anche qui le problematiche tra le etnie portavano a scelte irrazionali, come quelle di non lasciare il posto di lavoro neanche quando non si percepiva remunerazione, solo per il sospetto che qualcuno appartenente ad un'altra etnia potesse avvantaggiarsene. In seguito la privatizzazione ha attratto investimenti stranieri, specialmente dalla Germania, che hanno innovato i processi di produzione, ed hanno portato i prodotti dei lavoratori bosniaci su tutto il territorio europeo. Si rende necessaria una riforma del settore lavorativo che dia più garanzie e tutele ai lavoratori e che porti alla nascita di sindacati più forti ed unitari, che facciano in modo che gli imprenditori paghino gli stipendi in maniera regolare.

4.4.1 I principali settori produttivi

Il settore che sta aiutando di più la ripresa dell'economia è quello turistico, potendo contare su popolari destinazioni sciistiche d'inverno e sul turismo rurale nei mesi estivi. L'apporto di moneta estera ed il ritorno nei mesi estivi di molti bosniaci che hanno lasciato il paese a seguito della diaspora è una buona spinta per il settore commerciale e l'industria alimentare. Le aziende che forniscono l'energia elettrica ed il gas continuano ad essere società per azioni pubbliche. La liberalizzazione del mercato rimane insufficiente, poiché la maggior parte dei fornitori di servizi continuano a non applicare prezzi di mercato. Anche se il mercato è stato aperto a consumatori esterni, essi sono poco incentivati a cambiare fornitori, considerato che le tariffe regolamentate rimangono non competitive. I

progressi e la competitività del settore delle telecomunicazioni sono stati limitati. Gli operatori storici continuano a fungere da monopoli di fatto sia per la rete telefonica fissa e come oligopoli nel segmento di mercato che riguarda la telefonia mobile. Nuove licenze sono state concesse per i servizi Internet e operatori di rete negli ultimi anni, il livello di accesso a Internet a banda larga infatti è aumentato; ma nel complesso, sono registrati pochi progressi sulla liberalizzazione delle industrie di rete. A causa dell'impatto della crisi economica, la struttura del sistema economico ha continuato comunque a basarsi sullo spostamento verso l'alto del settore dei servizi, e la produzione industriale è leggermente migliorata. I servizi rappresentano il 67,7% del Valore Aggiunto Lordo, l'industria e le costruzioni influiscono per il 27% e l'agricoltura per l'8,6%. Nella spesa, la quota tradizionalmente elevata della pubblica amministrazione, dell'istruzione e della sanità è scesa leggermente. L'ampio settore informale, alimentato dalle debolezze politiche fiscali, delle forze dell'ordine e della lotta contro la corruzione, rimangono problematiche importanti.¹⁰³

Proprio la lotta alla corruzione politica è una condizione essenziale per favorire lo sviluppo, essa rappresenta una delle questioni più urgenti da risolvere, essendo causa nonché effetto del ritardo economico. Anche l'inefficienza politico-amministrativa, soprattutto nei livelli di governo più bassi, comporta un freno alla crescita, poiché una bassa quantità di denaro, proveniente dalle tasse, viene effettivamente speso per dare benefici alla popolazione. La complessità dell'assetto istituzionale, tra l'altro, non è un elemento favorevole alla riduzione della corruzione o alla produzione di politiche anti-corruttive efficaci. Così essa, resta un problema molto serio, che implica provvedimenti ad hoc, ma gli sforzi del governo per combatterla non hanno prodotto gli effetti sperati. Proprio la complessità e le debolezze della governance pubblica della BiH rendono il sistema politico vulnerabile e facilmente corruttibile e più propenso a salvaguardare e a gestire interessi privati. Nel 2009, la BiH ha adottato un importante provvedimento: la Strategia Nazionale Anticorruzione 2009-2014. Essa si concentra sulla *capacity-building* della nuova Agenzia per la Prevenzione della Corruzione e su misure preventive di carattere generico, come ad esempio

¹⁰³ Commission Of The European Communities. (2011). *Bosnia And Herzegovina 2011 Progress Report*. Commission Staff Working Document

regole e procedure amministrative più semplici e severe che implicano una maggiore trasparenza e responsabilità; in tale ottica è stato istituito anche il Coordinamento per Lotta contro la Corruzione che punta sul coordinamento delle istituzioni interne e sulla cooperazione internazionale. Sono previsti anche investimenti sull'istruzione e sulla formazione, proprio per educare alla legalità. In ultima istanza, c'è da annotare che l'istituzione dell'Agenzia ha subito diversi ritardi nel corso degli anni.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Support for Improvement in Governance and Management (2010) *Assessment Bosnia And Herzegovina 2010 Democracy And The Rule Of Law*. SIGMA, Paris

CAPITOLO V

ANALISI DELLA QUALITÀ DEMOCRATICA

5.1 Strumenti di valutazione

In questo capitolo tenteremo di valutare ed analizzare la democrazia bosniaca. Secondo Morlino¹⁰⁵, possiamo parlare di qualità democratica o qualità della democrazia in tre accezioni diverse. La qualità democratica può riferirsi agli aspetti procedurali, dunque avremo un esito di qualità quando saranno rispettate le metodologie e le tempistiche previste. In questo caso i cittadini hanno la possibilità di controllare e valutare come il governo persegue gli obiettivi di libertà ed uguaglianza rispettando la *rule of law*. Si può, altresì, porre l'enfasi sulle caratteristiche strutturali della democrazia, cosicché si tengono presenti le forme ed i gradi attraverso cui i cittadini e gli altri attori sociali possano usufruire della libertà e dell'uguaglianza. Oppure, nell'ottica della democrazia come bene di consumo, si può porre l'enfasi sui risultati, concependo il cittadino come consumatore, che usufruisce dei servizi e che attraverso la sua soddisfazione legittima il regime. Gli strumenti che abbiamo a disposizione in questo studio del caso ci permettono di analizzare il sistema democratico della BiH sotto tre aspetti: applicando alla BiH il modello consensuale teorizzato da Lijphart, analizzando l'aspetto elettorale con la presenza e l'accesso dei partiti in parlamento e con l'approfondimento dei dati valutativi di Freedom House.

5.1.1 La Bosnia ed Erzegovina sul modello consensuale di Lijphart

Uno dei principali contributi verso l'individuazione di parametri validi, capaci di offrire una valutazione della democrazia, è sicuramente la comparazione tra il modello maggioritario ed il modello consensuale affrontata da Lijphart¹⁰⁶. L'approccio va ad evidenziare il funzionamento delle istituzioni, ponendo l'accento sui caratteri e la morfologia di esse. Nel tentativo di indicare la qualità

¹⁰⁵ Morlino, L. (2011) *Changes for democracy. Actors, Structures, Processes*. Oxford University Press, Oxford

¹⁰⁶ Le definizioni teoriche di questo paragrafo si riferiscono ad i contenuti di Lijphart, A. (2001) *Le democrazie contemporanee*. Il Mulino, Bologna

democratica che offrono i due modelli teorizzati, Lijphart ha offerto uno strumento basato su 10 variabili a due dimensioni, una che riguarda il sistema partitico ed il potere esecutivo ed un'altra che si basa su aspetti legati alla forma dello stato, ovvero se esso è tendente al federalismo o all'accentramento del potere decisionale. Prima di tutto, però, si devono individuare due macrocategorie di democrazie: quella maggioritaria e quella consensuale. Lijphart mette in evidenza attraverso le variabili, i tratti salienti che aiutano a collocare il sistema democratico di un dato stato nella prima o nella seconda tipologia.

In società poco omogenee, i caratteri del sistema democratico si orientano sempre a quelli distintivi delle democrazie consensuali. Le differenze programmatiche tra i principali attori politici tendono a divergere e l'offerta partitica solitamente non assume caratteri generalisti, ma si rivolge ad una certa parte dell'elettorato che tende ad essere poco dinamico nella scelta. È proprio la frattura culturale, religiosa ed etnica che non permette la creazione di un sistema politico che possa avvicinare i partiti in una direzione centrifuga. Inoltre, la necessità di inclusività in una società frammentata è data proprio dall'esigenza di un allargamento più ampio possibile della maggioranza al governo, che diversamente un sistema maggioritario, con maggioranze risicate rischierebbe di rendere una democrazia parziale o una "dittatura della maggioranza". Nell'analisi suggerita da Lijphart, la prima dimensione d'analisi che riguarda il potere esecutivo ed il sistema partitico, si compone di cinque variabili. La prima variabile che caratterizza un sistema consensuale riguarda innanzi tutto la condivisione del potere esecutivo. In BiH non solo abbiamo ampie coalizioni che condividono questa funzione secondo il principio di ripartizione etnica ed ampia condivisione del potere, ma abbiamo anche diversi livelli di governo, infatti il governo centrale è competente solo in taluni aspetti della vita politica, quelli che riguardano più che altro i rapporti con l'estero, le ampie competenze residuali sono assegnate ed esercitate dai governi autonomi delle due entità, la FBiH e la RS. La seconda variabile riguarda il sistema di bilanciamento nei rapporti di forza tra esecutivo e legislativo, nella complessa architettura istituzionale della BiH, il Presidente ed il Consiglio dei Ministri che condividono il potere esecutivo hanno con l'Assemblea Parlamentare un rapporto bidirezionale, tendono così a stabilirsi dei rapporti di equilibrio dati

anche dal fatto che la scarsa compattezza interna delle istituzioni non le porta nella condizione di poter prevalere l'una sull'altra. Il sistema partitico è la terza variabile, un modello consensuale presuppone il multipartitismo, prendendo come riferimento di analisi la Camera dei Rappresentanti della BiH, troviamo un sistema multipartitico che negli anni ha vissuto una scomposizione continua, si è passato dal penta-partitismo del 1996 ad un sistema che conta diversi partiti mono-seggio; nel 2010 i 42 membri che componevano la Camera, sono stati eletti in 11 formazioni partitiche diverse e che si possono contare come rilevanti¹⁰⁷. La tradizionale frattura ideologica che porta alle differenze tra i partiti, come anche quella socio-economica, in questo caso diventa secondaria, poiché la principale diversità è quella etnica tra croati, musulmani e serbi, che non porta alla formazione di partiti dai principi generalisti e dai connotati tradizionali. L'affermazione di un sistema multipartitico, naturalmente è possibile solo attraverso un sistema elettorale di tipo proporzionale, che ci permette di individuare la quarta variabile; il sistema elettorale bosniaco offre una possibilità di accesso in parlamento abbastanza alta, con uno sbarramento piuttosto basso e che prevede la suddivisione degli eletti su base territoriale con il rapporto fisso di 2:1 tra FBiH ed RS. La quinta variabile, riguarda il corporativismo ed il peso dei gruppi di interesse; come abbiamo già affermato in questo lavoro, il ritardo economico, il forte tasso di disoccupazione ed una necessaria riforma nel mondo del lavoro sono priorità nell'ammodernamento dello stato, ed al momento le organizzazioni sindacali e di categoria non hanno un peso rilevante.

Per quanto riguarda la seconda dimensione di analisi, il modello consensuale, presuppone come prima variabile un Governo federale e decentrato; la forma di governo bosniaca è notevolmente decentrata, in quanto esistono il Consiglio dei Ministri della BiH a livello centrale e le due entità hanno rispettivamente un altro governo locale. Inoltre il sistema federale non riguarda solo lo stato centrale, ma anche la FBiH che è una federazione a sua volta, che comprende i dieci Cantoni. La Camera dei Popoli si presta alla definizione di Senato Federale, in quanto composta da "saggi" incaricati dai parlamenti delle due entità e che comunque hanno il compito di tutelare i territori di appartenenza. La seconda variabile è

¹⁰⁷ Si fa riferimento alla definizione "*Partiti rilevanti*" in Sartori, G. (1976) *Party and Party System: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge.

inerente appunto alla caratteristiche dell'assemblea legislativa, che presuppone un forte bicameralismo, che rileviamo in BiH, con la Camera dei Rappresentanti – eletta dal popolo – che funge da camera bassa e la Camera dei Popoli rappresenta le due entità ed i tre popoli costituenti, così assumendo la fisionomia di camera alta. Questo configura un sistema nel quale le due camere hanno pari rilevanza ma diversi compiti. La terza variabile presuppone l'esistenza di un testo costituzionale scritto e con una procedura di modifiche rigida. La Costituzione bosniaca, adottata congiuntamente ai DPA, può essere emendata solo se si ottiene la maggioranza dei due terzi dei presenti e dei votanti della Camera dei Rappresentanti che è un organo direttamente eletto e capace di rappresentare lo stato nella sua completezza. Questa procedura di emendamento è previsto che non sia modificabile in alcun modo. La procedura di modifica, richiede dunque l'accordo tra almeno due minoranze su tre ed in un sistema partitico molto frammentato di diversi gruppi parlamentari. L'esistenza di una Costituzione così configurata presuppone che ci sia una Corte Costituzionale capace di esercitare il suo controllo sugli atti aventi forza di legge, infatti questo elemento compone la quarta variabile. In BiH la Corte Costituzionale, composta da giudici nazionali ed internazionali, ha il compito di dirimere le controversie tra i vari enti sovrani e controllare che i provvedimenti sulla sovranità territoriale degli enti locali possano mettere a rischio l'integrità territoriale, oltre che attestare la conformità alla Costituzione di tutte le emanazioni. L'ultima variabile del modello consensuale presuppone l'esistenza di una Banca Centrale indipendente, tuttavia con la nomina dei componenti del consiglio direttivo da parte della Presidenza, si deduce che essa sia in qualche modo politicizzata; in realtà la legge bosniaca prevede che la Banca Centrale sia totalmente indipendente e determina la politica monetaria oltre che l'emissione di moneta, anche se spesso ha dovuto fare i conti con le pratiche che tendevano a minarne l'indipendenza appunto. Le democrazie consensuali sembrano essere più predisposte al controllo della violenza, anche se tuttavia come abbiamo avuto già occasione di constatare nel caso della BiH, la complessità del sistema può in alcuni casi rallentare i processi decisionali e renderli meno efficaci.

5.1.2 I partiti politici

Dal 1996 al 2010 si sono tenute sei volte le elezioni per la Camera dei Rappresentanti; nella Tabella 2 troviamo l'andamento di tutti i partiti che hanno avuto accesso almeno in un'occasione alla Camera. La scomposizione del quadro politico è crescente nel tempo, quindi possiamo affermare che esiste un sistema multipartitico ed un accesso abbastanza agevole in Parlamento. Pur essendo un elemento positivo per la democraticità del sistema, l'eccessiva scomposizione porta spesso all'ingovernabilità o comunque a serie difficoltà per trovare un compromesso.

Nella Camera dei Rappresentati, dato il basso numero di membri, il sistema elettorale proporzionale e la distribuzione irregolare del voto, dobbiamo considerare tutti i partiti come rilevanti, infatti, hanno tutti potenziale di coalizione e possono essere indispensabili per la formazione della maggioranza di governo. Il sistema partitico bosniaco può essere definito altamente polarizzato, poiché la distanza ideologica tra i partiti è notevole.

Possiamo anche affermare che dal 1990 al 1996 si è vissuto un doppio passaggio che ha cambiato la tipologia del sistema partitico, dal monopartitismo totalitario della RFSJ, alla transizione al pluralismo, bloccata dalla destrutturazione momentanea dello Stato bosniaco in tre diverse unità territoriali autonome – Herceg-Bosnia, Republika Srpska, Bosnia – che erano strutturate su un sistema unipolare ed egemonico nel quale troviamo essenzialmente il partito-stato, fino alla BiH del post-Dayton che è caratterizzata come abbiamo avuto modo di sottolineare da un multipartitismo tendenzialmente estremo, con una competizione centrifuga e coalizioni di governo – anche per deliberazione costituzionale – eterogenee. In sintesi, possiamo definire sia il sistema partitico che il sistema elettorale *deboli*¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Sartori, G. (1976) *cit.*

TABELLA 2 Elezioni e Partiti dal 1996 al 2010						
Nella tabella troviamo indicato il numero dei seggi assegnati ad ogni partito o coalizione per ogni competizione elettorale per la Camera dei Rappresentanti della Bosnia ed Erzegovina.						
ELEZIONI	1996	1998	2000	2002	2006	2010
PARTITO						
<i>Partiti e Coalizioni Bosgnacchi</i>						
SDA	19	*	8	10	9	7
SBiH	2	*	5	6	8	2
BiH Unita e Democratica*	-	17	-	-	-	-
DNZBiH	-	1	1	1	1	1
BPS	-	-	1	-	1	-
BOSS	-	-	-	1	-	-
SBB	-	-	-	-	-	4
<i>Partiti e Coalizioni Croati</i>						
HDZ	8	6	5	5	3	3
HKDU	-	1	-	-	**	**
NHI	-	-	1	1	-	-
HDU	-	-	-	1	**	**
NSRZB	-	-	-	-	1	1
Alleanza Croata**	-	-	-	-	1	2
<i>Partiti e Coalizioni Serbi</i>						
SDS	9	4	6	5	3	4
Alleanza Pace e Progresso	2	-	-	-	-	-
RPRS	-	2	-	1	-	-
RPSRS	-	1	-	-	-	-
SNSRS	-	4	1	-	-	-
PDPRS	-	-	2	2	1	1
SPRS	-	-	1	1	-	-
SNSD	-	-	1	3	7	8
DNS	-	-	-	-	1	1
<i>Partiti e Coalizioni Multiculturali</i>						
SDPBiH	2	4	9	4	6	8
Social Democratici BiH	-	2	-	-	-	-
DSPBiH	-	-	1	-	-	-
SPUBiH	-	-	-	1	-	-
*I partiti segnati con un asterisco si sono associati nella coalizione <i>BiH Unita e Democratica</i>						
**I partiti segnati con due asterischi si sono associati nella coalizione <i>Alleanza Croata</i>						
<i>Nostra elaborazione su dati ufficiali della Camera dei Rappresentanti della Bosnia ed Erzegovina</i>						

LEGENDA ALLA TABELLA 2 Elezioni e Partiti dal 1996 al 2010
<i>Bosgnacchi</i>
<p><i>SDA</i>: Partito d’Azione Democratica (Mandato 2006–2010 e 2002–2006), Partito d’Azione Democratica (Mandato 2000–2002), SDA (Mandato 1996–1998)</p> <p><i>SBiH</i>: Partito per la Bosnia ed Erzegovina (Mandato 2010-2014, 2006–2010, 2002–2006, 1996–1998); Partito per la BiH (Mandato 2000–2002)</p> <p><i>BiH Unita e Democratica</i>: Coalizione per la Bosnia ed Erzegovina Unita e Democratica (SDA BiH, S BiH, Partito Liberale della BiH, GDS) - (Mandato 1998–2000)</p> <p><i>DNZ BiH</i>: Comunità del Popolo Democratico – DNZ (2010-2014); Unione Democratica Popolare della Bosnia ed Erzegovina (Mandato 2006–2010), Unione Democratica Popolare della Bosnia ed Erzegovina (Mandato 2002–2006) – Unione Democratica Popolare della BiH - DNZ BiH (Mandato 2000–2002) Unione Democratica Popolare della BiH (Mandato 1998–2000)</p> <p><i>BPS</i>: Partito Patriottico BPS - Sefer Halilović (Mandato 2010-2014; 2006–2010), Partito Patriottico Bosniaco Erzegoviniano (BPS) – (Mandato 2000–2002)</p> <p><i>BOSS</i>: Partito Bosniaco (Mandato 2002–2006)</p> <p><i>SBB</i>: Unione per un Futuro Migliore BiH (2010-2014)</p>
<i>Croati</i>
<p><i>HDZ</i>: Coalizione Croata HSZ-HNZ (Mandato 2010-2014, 2006–2010) Coalizione HDZ - Democristiani (Mandato 2002–2006) HDZ BiH – Unione Croata Democratica della Bosnia ed Erzegovina (Mandato 2000–2002), HDZ BiH (Mandato 1998–2000), Unione Croata Democratica (Mandato 1996–1998)</p> <p><i>HDKU</i>: Nuova Iniziativa Croata – HKDU (Mandato 1998–2000)</p> <p><i>NHI</i>: Nuova Iniziativa Croata – NHI (Mandato 2000–2002 e 2002–2006)</p> <p><i>H DU</i>: Blocco Economico HDU – Per il Progresso (Mandato 2002–2006)</p> <p><i>NSRZB</i>: Partito del Popolo Lavoro per il Progresso (Mandato 2010-2014, 2006–2010)</p> <p><i>Alleanza Croata</i>: Coalizione HDZ 1990-HSP (2010-2014) Alleanza Croata (HDZ 1990 HZ – HSS–HKDU–HDU–Democristiani) – (Mandato 2006–2010).</p>
<i>Serbi</i>
<p><i>SDS</i>: Partito Democratico Serbo (Mandato 2010-2014, 2006–2010, 2002–2006, 2000 –2002) Lista SDS (Mandato 1998–2000), Partito Democratico Serbo /delle Nazioni Serbe / (Mandato 1996–1998)</p> <p><i>Alleanza Pace e Progresso</i>: Alleanza Nazionale per la Pace e la Libertà (Alleanza per la Pace ed il Progresso) – (Mandato 1996–1998)</p> <p><i>RPRS</i>: Partito Radicale Serbo della Republika Srpska (2002–2006, 1998-2000);</p> <p><i>RPSRS</i>: Partito Radicale della Republika Srpska (Mandato 1998–2000).</p> <p><i>PDPRS</i>: Partito Democratico Progressista della Republika Srpska (Mandato 2010-2014, 2006–2010, 2002–2006), PDP RS – Mladen Ivanić (Mandato 2000–2002)</p> <p><i>SNSRS</i>: Coalizione Accordo SLOGA (1998-2000); Alleanza del Popolo Serbo RS – Biljana Plavšić (Mandato 2000–2002)</p> <p><i>SNSD</i>: Alleanza dei Social-democratici Indipendenti – SNSD - Milorad Dodik (2010-2014; 2006–2010; 2002–2006 e Mandato); Coalizione SNSD-DSP (2000-2002)</p> <p><i>SPRS</i>: Partito Socialista della Republika Srpska (Mandato 2000–2002 and 2002 –2006)</p> <p><i>DNS</i>: Alleanza del popolo democratico (Mandato 2006–2010)</p>
<i>Multiculturali</i>
<p><i>SDP</i>: SDP – Partito Social-democratico della BiH – Social Democratici (2010-2014, 2006–2010); SDP – Partito Social-democratico della BiH – Social Democratici (2002–2006, 2000–2002); SDP-Partito Social-democratico della BiH (1998–2000); Lista Unita per la BiH (SDP BiH, UBSD, HSS, MBO, Repubblicani) (1996-1998)</p> <p><i>Social-democratici della BiH</i> (Mandato 1998–2000.)</p> <p><i>DSPBIH</i>: Partito Democratico dei Pensionati della Bosnia ed Erzegovina - (Mandato 2000–2002)</p> <p><i>SPUBiH</i>: Partito dei Pensionati della Bosnia-Erzegovina (Mandato 2002–2006)</p>

Come stabilito dall'Allegato 3 ai DPA, le prime elezioni post-conflitto si tennero il 13 ed il 14 settembre 1996 - la *Tabella 2* indica la ripartizione partitica dei seggi per ogni legislatura.. In linea con i risultati del 1990, molti elettori scelsero ancora i partiti già presenti sulla scena, infatti i tre maggiori rimasero l'SDA, l'SDS e l'HDZ. I seggi vennero ripartiti separatamente tra le due entità. Dei 28 eletti della FBiH, ben 17 provenivano dall'SDA, 8 dall'HDZ, 2 dall'SBiH e due dall'unica coalizione multiculturale in parlamento Lista Unita per la BiH - SDP. Nella RS, dei 14 seggi assegnati, ne ottenne 9 l'SDS, 3 l'SDA e 2 l'Alleanza per la pace ed il progresso. L'assemblea rimase in carica per 2 anni come determinato dal Presidente della Camera.

Le elezioni del 1998, hanno portato alcune novità; infatti, il numero dei partiti e delle coalizioni nell'Assemblea Parlamentare è aumentato. Il dominio di SDA, HDZ ed SDS ha iniziato a deteriorarsi in maniera consistente ed è poi proseguito negli anni come mostra la *Tabella 3*. Nonostante questo, la maggioranza dei rappresentanti della FBiH furono eletti dalla *Coalizione per la Bosnia-Erzegovina Unita e Democratica*, che era una coalizione formata intorno all'SDA ed ottenne 14 seggi. L'SDP iniziò a crescere ottenendo 4 seggi, ed i *Social Democratici della BiH*, altro partito multiculturale, ne ottennero 2. Anche il DNZBiH – nazionalista bosgnacco – ottenne 1 seggio. Per quanto riguarda i partiti e le coalizioni croate, l'HDZ ottenne 6 seggi ed 1 *l'Unione Cristiana-Democratica HKDU*. Dalla RS altri 3 seggi furono assegnati alla coalizione dell'SDA, mentre i due partiti Radicali (RPRS ed RPSRS) ottennero rispettivamente 2 ed 1 seggio. L'SDS ebbe una drastica perdita con l'elezioni di soli 4 rappresentanti, a favore di un nuovo soggetto politico ad orientamento serbo, che alle elezioni si presentò nella coalizione SLOGA e che successivamente si affermerà come *Alleanza del Popolo Serbo SNSRS*, che ebbe assegnati 4 seggi.

Dopo le elezioni del 2000, ai partiti multiculturati vennero assegnati 10 seggi nell'Assemblea; è il dato più positivo raggiunto, frutto anche dell'appoggio internazionale del quale potevano godere questi partiti, visti come elementi che potevano mitigare il clima politico. L'SDPBiH ottenne la maggioranza relativa con 9 membri eletti, 8 nella FBiH ed 1 nella RS. L'SDA ebbe una perdita drastica con soli 8 seggi ottenuti, mentre l'SDS ebbe una leggera ripresa rispetto alla

competizione precedente con 6 membri eletti. L'altro partito bosgnacco SBiH e la coalizione dell'HDZ conquistarono entrambi 5 seggi, mentre un nuovo partito democratico serbo PDPRS ottenne 2 seggi. Ben 7 altri partiti elessero 1 solo rappresentante per questo mandato, fu un campanello d'allarme che segnalò l'origine della disgregazione del sistema partitico. Nel 2002 l'SDA ebbe una leggera ripresa con 10 seggi conquistati, 6 assegnati all'SBiH. Gli altri due partiti classici l'SDS e l'HDZ ottennero entrambi 5 seggi. I rappresentanti serbi furono eletti in 3 dall'SNSDRS ed in 2 dal PDPRS. La forza multiculturale SDP ebbe un forte decremento con soli 4 seggi. Anche stavolta 7 partiti ottennero 1 seggio solo. Una delle caratteristiche di questa convocazione della Camera dei Rappresentanti è stato il gran numero di rappresentanti che hanno lasciato i partiti o le coalizioni di appartenenza, defilandosi e diventando rappresentanti indipendenti. Ad Ottobre 2006, 9 seggi alla Camera dei Rappresentanti sono stati assegnati all'SDA, mentre il *Partito per la BiH* -SBiH ha raggiunto un ottimo risultato elettorale con 8 membri eletti. I migliori risultati elettorali della RS sono stati raggiunti dall'SNSD, che ha ottenuto 7 posti. Il *Partito Social Democratico* - SDPBiH si è aggiudicato 5 seggi, mentre 3 seggi sono stati vinti dalla coalizione HDZ. Lo stesso numero di seggi è stata assegnato all'SDS. Dall'*Alleanza croata* 2 candidati sono stati eletti, mentre 1 seggio ciascuno è stato conquistato dal PDPRS, dalla DNZBiH e dal BPS. Le elezioni del 2010, non hanno avuto elementi di novità sostanziale, tranne che l'ingresso in parlamento di un nuovo partito bosgnacco *Unione per un Futuro Migliore* con 4 seggi. Per il resto la tendenza è stata quella del 2006.

Gli andamenti dei partiti etnonazionalisti tradizionali sono decrescenti, ma questo è spiegabile con due affermazioni prendendo come riferimento la *Tabella 3*. La prima riguarda l'ascesa del partito multiculturale social-democratico, che ha avuto una leggera flessione nel 2002, ma che nel 2010 ha eletto 8 rappresentanti, tornando ad essere uno dei maggiori partiti. La seconda affermazione va leggermente a minimizzare la prima, in quanto il voto si è spostato non solo in direzione dell'SDP, ma anche di nuovi partiti nazionalisti che hanno

ridimensionato il valore di quelli esistenti dal 1990, e tuttavia una moderazione consistente del sistema partitico non si è ancora avuta.¹⁰⁹

TABELLA 3 Le performance dei partiti protagonisti del conflitto
Nella tabella troviamo indicato il numero dei seggi assegnati ad ogni partito per ogni competizione elettorale per la Camera dei Rappresentanti della Bosnia ed Erzegovina.

PARTITO	ELEZIONI					
	1996	1998	2000	2002	2006	2010
<i>SDA</i>	19	17*	8	10	9	7
<i>HDZ</i>	8	6	5	5	3	3
<i>SDS</i>	9	4	6	5	3	4

Nostra elaborazione su dati ufficiali della Camera dei Rappresentanti della Bosnia ed Erzegovina

Nella *Tabella 4*, invece, con riferimento alla ripartizione effettiva dei seggi tra partiti, si evidenzia come il rapporto tra i seggi assegnati alle entità ed il numero di partiti ad ispirazione etnica in parlamento abbia una qualche correlazione. Possiamo vedere come il voto dei musulmani più che degli altri si sia spostato verso partiti a vocazione multiculturale, infatti alla decrescita della presenza dei partiti bosgnacchi in parlamento spesso corrisponde la crescita dei partiti multiculturali, e viceversa. La presenza dei croati è più o meno stabile, con un picco nel 1996, quando l'HDZ era ancora fortemente radicato, invece il punto più basso si è raggiunto nel 2006. I partiti serbi, confermano la rigidità anche dell'elettorato serbo, che rivolgendosi sempre costantemente ai partiti nazionalisti, mettono in luce una certa estraneità nei confronti dello stato nazionale rendendosi quasi un corpo estraneo. Il ruolo egemonico dell'SDS è diminuito nel tempo ed ha favorito l'ascesa dell'SNSD. L'SDP è riuscito raramente ad ottenere seggi della RS, ed il suo elettorato è concentrato nella FBiH. Questa tabella mostra anche come la ripartizione dei seggi tra le entità abbia più un valore simbolico che effettivo, in quanto la struttura del voto – seppur condizionata dalla dispersione tra

¹⁰⁹ Radušić, E. (2010) *cit.*

partiti – è alquanto univoca, ed il solo adattamento del sistema elettorale potrebbe bastare per garantire una rappresentanza sui livelli odierni. L’abbattimento della barriera del numero dei seggi pre-assegnati alle entità renderebbe più fluido il sistema e garantirebbe un livello di democraticità maggiore.

TABELLA 4 La ripartizione dei seggi tra i partiti nazionalisti e multiculturali
Nella tabella troviamo indicato il numero dei seggi assegnati ad ogni partito per ogni competizione elettorale per la Camera dei Rappresentanti della Bosnia ed Erzegovina.

TIPO DI PARTITO	ELEZIONI					
	1996	1998	2000	2002	2006	2010
<i>Bosgnacchi</i>	21	18	15	18	19	14
<i>Croati</i>	8	6	6	7	4	6
<i>Serbi</i>	11	11	11	11	12	14
<i>Multiculturali</i>	2	6	10	5	6	8

Nostra elaborazione su dati ufficiali della Camera dei Rappresentanti della Bosnia ed Erzegovina

5.1.3 I dati di Freedom House e l’analisi democratica

Le analisi di Freedom House, a proposito dello stato di avanzamento del cambiamento democratico in paesi che hanno dato il via ad un percorso di transizione, sono raccolte in un rapporto annuale denominato *Nations in Transit*¹¹⁰. Freedom House offre ai suoi operatori le linee guida per le valutazioni, ed un elenco di domande che coprono sette categorie di indicatori: *Processo elettorale, Società Civile, Indipendenza dei media, Governance democratica nazionale, Governance democratica locale, Quadro Giuridico ed indipendenza e Corruzione*. L’analisi del *Processo elettorale* riguarda le modalità di elezione del sistema legislativo ed esecutivo, le procedure elettorali, lo sviluppo di un sistema multipartitico e la partecipazione dei cittadini nel processo elettorale. L’indicatore che riguarda la *Società Civile* valuta la crescita delle organizzazioni non governative (NGO), la loro capacità organizzativa e la sostenibilità finanziaria, lo scenario giuridico e politico in cui funzionano, lo sviluppo di sindacati liberi e la partecipazione dei gruppi d’interesse nel processo politico. L’analisi della governance nei dati FH, dal 2005 è suddivisa sul piano nazionale e sul piano

¹¹⁰ Jelisić, J. (2002/2011) *Bosnia-Herzegovina in Nations in Transit*. Freedom House

locale; la *Governance democratica nazionale* considera il carattere democratico e la stabilità del sistema di governo, l'indipendenza, l'efficacia e la responsabilità dei rami legislativo ed esecutivo, ed il controllo democratico dei servizi militari e di sicurezza. Mentre la *Governance democratica locale*, considera il decentramento del potere, le elezioni, le capacità degli enti governativi locali, la trasparenza e la responsabilità delle autorità locali. L'indicatore sull'*Indipendenza dei media* analizza lo stato attuale della libertà di stampa, comprese le leggi sulla diffamazione, la persecuzione di giornalisti e l'indipendenza editoriale, soprattutto si sofferma sull'emergere di una stampa privata finanziariamente autonoma. L'indicatore *Quadro Giuridico ed indipendenza*, evidenzia le riforme costituzionali, la tutela dei diritti umani, la riforma del codice penale, l'indipendenza della magistratura, lo stato dei diritti delle minoranze etniche, le garanzie di uguaglianza davanti alla legge, il trattamento di sospettati e prigionieri, il rispetto delle decisioni giudiziarie. In ultimo, l'indicatore sulla *Corruzione*, osserva la percezione pubblica della corruzione, gli interessi commerciali dei *policy-makers*, le leggi in materia di informativa finanziaria e sul conflitto di interessi, l'efficacia delle iniziative anticorruzione.

Tutte le sei repubbliche che costituivano la RFSJ sono considerate da *Freedom House* (FH) come nazioni in transito (*Nations in Transit*). L'unica che ha prospettive di vedere consolidato lo status democratico è la Slovenia. Infatti FH considera le Democrazie Consolidate con un Punteggio democratico compreso tra 1 e 2, Croazia e Serbia sono ancora considerate Democrazie Semi-Consolidate, anche se c'è da annotare che l'adesione della Croazia all'UE, ratificata nel 2012, attraverso il processo di integrazione dovrebbe migliorare l'andamento di questi indicatori. Macedonia e Montenegro godono anche dello status di Democrazie Semi-Consolidate, ma il loro punteggio è ancora molto vicino ad un tipo di regime con Governo di transizione o Ibrido. Proprio in quest'ultima categoria rientra a pieno la BiH, che sembra ancora lontana da un punteggio democratico che possa identificarla come uno stato pienamente democratico.

TABELLA 5. NATIONS IN TRANSIT 2011 - LE REPUBBLICHE DELLA RFSJ						
Indicatori	Nazione					
	BiH	Croazia	Macedonia	Montenegro	Serbia	Slovenia
<i>Processo elettorale</i>	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	1.50
<i>Società Civile</i>	3.50	2.50	3.25	2.75	2.25	2.00
<i>Indipendenza dei media</i>	4.75	4.00	4.50	4.25	4.00	2.25
<i>Governance democratica nazionale</i>	5.25	3.50	4.00	4.25	3.75	2.00
<i>Governance democratica locale</i>	4.75	3.75	3.75	3.25	3.50	1.50
<i>Quadro Giuridico ed indipendenza</i>	4.25	4.25	4.00	4.00	4.50	1.75
<i>Corruzione</i>	4.50	4.25	4.00	5.00	4.25	2.50
<i>Punteggio democratico</i>	4.32	3.64	3.82	3.82	3.64	1.93
<i>Fonte: nostra elaborazione su dati Freedom House http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2011</i>						

Più preoccupante per la BiH è la tendenza - che a parte gli indicatori della *Società civile* e della *Governance Democratica Locale* che si mantengono stabili – la maggior parte degli indicatori dal 2008 al 2011, non solo non hanno avuto miglioramenti a differenza del decennio precedente, caratterizzato dalla crescita delle pratiche democratiche, ma hanno addirittura fatto registrare un drastico peggioramento. In termini di Punteggio democratico si è passati dal 4.04 del 2007 – che lasciava intendere un avvicinamento alle democrazie semi-consolidate, al 4.32 del 2011, che ha di fatto vanificato il miglioramento dei parametri e ritornare agli standard del 2004.

TABELLA 6. LA BOSNIA ED ERZEGOVINA – I DATI DI FREEDOM HOUSE										
Indicatori	Bosnia ed Erzegovina									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Processo elettorale</i>	4.25	3.75	3.50	3.25	3.00	3.00	3.00	3.00	3.25	3.25
<i>Società Civile</i>	4.25	4.00	3.75	3.75	3.75	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50
<i>Indipendenza dei media</i>	4.25	4.25	4.25	4.00	4.00	4.00	4.25	4.50	4.50	4.75
<i>Governance democratica nazionale</i>	5.50*	5.25*	5.50*	4.75	4.75	4.75	5.00	5.00	5.25	5.25
<i>Governance democratica locale</i>	*	*	*	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75
<i>Quadro Giuridico ed indipendenza</i>	5.25	5.00	4.50	4.25	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.25
<i>Corruzione</i>	5.50	5.00	4.75	4.50	4.25	4.25	4.25	4.50	4.50	4.50
<i>Punteggio democratico</i>	4.83	4.54	4.29	4.18	4.07	4.04	4.11	4.18	4.25	4.32

* La valutazione fino al 2005 comprendeva un indicatore generico *Governance*, che riguardava un valore cumulativo tra Governance locale e nazionale.

Fonte: nostra trascrizione su dati Freedom House <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2011>

Per quanto riguarda il *Processo elettorale*, il deficit democratico prodotto dalla Costituzione e dalla legge elettorale è facilmente intuibile. La distribuzione del potere tra le tre minoranze seppur mossa da saggi principi, così come è configurata, va a limitare i diritti politici di alcuni cittadini. Infatti, con l'elezione diretta dei membri della presidenza su base etnica, i cittadini della RS potranno determinare solo la componente serba della Presidenza, mentre quelli della FBiH solo la componente croata e musulmana; considerato che la composizione etnica è come abbiamo avuto modo di approfondire in precedenza distribuita in maniera irregolare, sarà facile intuire ad esempio che un cittadino non serbo della RS non abbia alcuna opportunità di essere eletto, come è vero lo stesso per un serbo della FBiH. Questo scenario peggiora notevolmente se teniamo conto che esistono

cittadini bosniaci che non appartengono a nessuna delle tre minoranze costituenti, che dunque non hanno concretamente possibilità di accedere alla Presidenza. La legislazione elettorale della BiH è stata condannata nel 2009 dalla Corte Europea per i Diritti Umani, la quale ha dichiarato che il principio di elezione su base etnica così come configurato, è incompatibile con la Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali. Il caso destinato a cambiare profondamente le radici dello stato bosniaco è il cd. caso “*Sejdić e Finci contro Bosnia Erzegovina*”. Secondo la sentenza della CEDU, la Costituzione viola i diritti delle minoranze. Jakob Finci e Dervo Sejdić, rispettivamente membri della comunità ebraica e rom bosniaca, hanno chiamato in causa la CEDU mettendo in discussione il quadro costituzionale derivante dai DPA. Solo a fine 2011 è stata istituita una commissione parlamentare *ad hoc* per formulare un emendamento costituzionale in questa direzione.

Il sistema elettorale bosniaco per l’elezione della Camera dei Rappresentanti e la frammentazione sempre più estesa del sistema partitico ha comportato che nel 2010 nella FBiH, il maggiore partito – l’SDP – non andasse oltre il 26% dei consensi; mentre nella più omogenea RS l’SNSD ha comunque raggiunto il 45,4% dei consensi. Il multipartitismo sta raggiungendo livelli dannosi che portano all’ingovernabilità; l’esempio è lampante: dalle elezioni del 2010 sono dovuti trascorrere 16 mesi per formare e dare fiducia ad un nuovo Consiglio dei Ministri. Questo segna una netta defezione nel processo di transizione democratica; è utile sottolineare che nel 2012 i DPA sono vecchi di 18 anni, e la constatazione che negli ultimi anni la BiH, ha compiuto passi indietro nella democratizzazione, potrebbe essere data dal fatto che “l’azione democratizzante” sul modello daytoniano abbia già esplicito tutti i suoi effetti e che sia necessaria quindi un riforma dello stato che renda meno rigido il sistema delle cariche, facendo riferimento a standard simili a quelli delle democrazie consociative meglio affermate, pur salvaguardando l’integrità territoriale dello Stato. L’indicatore della *Società civile* è uno dei pochi che non ha subito peggioramenti nel tempo, il maggiore ambito all’interno del quale si muovono i gruppi civici è quello della promozione del diritto al voto, incoraggiando gli individui a partecipare, essi cercano di spostare il dibattito politico dalla retorica etnonazionalista alle

questioni socioeconomiche. L'azione delle NGO ha prodotto effetti più che altro nella FBiH, dove anche il sistema partitico sembra aver avuto un'evoluzione ed il miglioramento dell'output politico sembra più evidente. Nella RS, invece, a parte in occasione del voto, le NGO non riescono a far sentire la propria presenza e tendono ad assumere caratteri filogovernativi che sminuiscono gli effetti che potrebbero produrre sulla società. Senza il finanziamento internazionale però, le NGO, pare non potrebbero funzionare, così a vent'anni di distanza dallo scoppio del conflitto, l'interdipendenza della BiH da agenti internazionali è ancora elevata. Il sistema educativo è ancora lontano dagli standard europei e desta ancora preoccupazione, l'inefficienza del sistema è data dall'influenza politica e dalla propaganda etnica che ancora persistono e tengono lontana la BiH dai programmi comunitari d'istruzione; la nota positiva è il tasso di alfabetizzazione degli adulti pari al 97,8%. Sempre con riferimento alla società civile, pare che l'unico miglioramento percepito sia la minore influenza dei gruppi religiosi, poiché sembra che la loro immagine si sia deteriorata nel tempo. Per quanto riguarda l'*Indipendenza dei media*, l'indicatore rimane molto alto ed ha segnato un netto peggioramento nel tempo. Questo non significa che le fonti di informazioni non siano libere in termini legali o che ci siano poche reti, il problema riguarda più che altro il conflitto di interessi, che si fa sempre più acuto. Durante l'ultima competizione elettorale, nel 2010, l'informativa sul diritto al voto e l'invito ad andare a votare sono state più intense rispetto alle elezioni precedenti, ma la condotta generale dei mezzi di comunicazione era di offrire informazioni parziali e dare ampio spazio alle forze governative. Inoltre molti giornalisti si sono candidati, tutto questo ha lasciato praticamente fuori dai media le forze politiche minori che non avevano collegamenti diretti con i media stessi o con il governo. Anche i maggiori giornali non si sono tenuti fuori da tale condotta. Come è intuibile, il processo di riforma che dovrebbe rendere più bilanciate ed obiettive le fonti di informazione e le reti televisive, ha subito un rallentamento seppur ha avuto avvio nel 2002 con le negoziazioni per l'ingresso nell'UE. In questo caso il problema serio, è che senza il supporto economico formale ed informale da parte della politica, le reti di informazioni sarebbero troppo povere, rimanendo così vulnerabili e sotto l'influenza politica. Per quanto riguarda la *Governance*

democratica nazionale, come abbiamo avuto modo di annotare in più di un'occasione, il blocco istituzionale provocato dal sistema multi-livello, deve per forza puntare sulla disponibilità a trovare compromessi, oltre che su un clima politico armonico. Anche questo indicatore negli ultimi anni, ha evidenziato un peggioramento. L'ingresso nell'UE, è l'unico motore di spinta che possa favorire un miglioramento del quadro istituzionale, ma il *policy-making* in questa direzione è osteggiato a volte dai membri serbi della Camera dei Rappresentanti e dall'Assemblea Parlamentare della RS. L'ambito nel quale si è raggiunto un maggiore avanzamento è quello delle liberalizzazioni VISA, che permettono il libero accesso dei cittadini bosniaci nell'area Schengen, ma che impegnano i governi nell'aumento del transito di merci e persone nei propri confini. Il problema riguardante la RS però è un'eredità che non si è ancora riuscita a superare, in quanto ancora ci sono leaders dell'élite che portano avanti la retorica secessionista. Un'altra problematica seria riguarda una nuova procedura di censimento della popolazione, che sta subendo ancora rinvii. Anche all'interno di questo lavoro gli unici dati etnici censiti ai quali abbiamo potuto fare riferimento sono quelli risalenti alla BiH della RFSJ nel 1991. La lentezza e la rigidità dei processi di riforma, ed in generale dei processi legislativi è rappresentabile con un singolo dato: nel 2010 l'Assemblea Parlamentare della BiH ha approvato 170 leggi, che sono il 30% di quelle che componevano l'agenda. L'indicatore della *Governance democratica locale*, è rimasto sempre stabile ma su un punteggio che non indica un buon grado di democraticità del processo decisionale. La prima difficoltà è da ricondurre all'autonomia finanziaria, che non ha raggiunto ancora un buon grado in nessuna delle entità. Nella FBiH, il problema diventa multilivello, in quanto i Cantoni spesso non trasferiscono i fondi alle municipalità, poiché non riescono a far fronte alle spese; anche nella RS c'è un problema simile tra le istituzioni dell'entità ed i Comuni. Per tentare di risolvere questo problema, si è fatto ricorso al fondo europeo di pre-adesione per il finanziamento dei progetti di sviluppo locale. Il rigido sistema politico bosniaco e la forte influenza che hanno ancora i partiti etnonazionalisti condizionano notevolmente anche il livello locale della governance, non lasciando spazio ad un'amministrazione che si preoccupi dei bisogni e che possa riformarsi in maniera differente. I componenti

eletti nelle amministrazioni locali sono influenzati dall'appartenenza partitica e devono asservirsi alle istituzioni di livello superiore non avendo di fatto una autonomia finanziaria. Tra le altre, la questione del Distretto di Brčko, che doveva avere una supervisione temporanea, rimane irrisolta. Gli aspetti positivi della governance locale, riguardano la partecipazione delle donne che si mantiene sui livelli delle istituzioni statali, mentre per quanto riguarda le minoranze, le istituzioni locali sono meno rappresentative in quanto non si attengono strettamente al principio della proporzionalità eguale dei popoli costituenti come a livello centrale. Per ciò che riguarda il *Quadro Giuridico ed indipendenza* del sistema giudiziario, non si sono raggiunti gli standard europei di efficienza, qualità ed indipendenza e non ci sono state riforme strutturali in tal senso. Le problematiche del sistema giudiziario sono comunque da ricondurre alle disfunzioni causate dal sovraccarico o dalla non armonica organizzazione istituzionale; intanto esistono quattro diversi sistemi giudiziari: quello statale, quello della FBiH, quello della RS e quello del Distretto di Brčko. Questo implica anche che ci siano legislazioni e pratiche giudiziarie differenti tra i diversi sistemi. Anche questo indicatore è influenzato dalla dipendenza economica dal livello politico, che stabilisce il budget da destinare al sistema giudiziario. I giudici sono dunque liberi di decidere autonomamente e liberamente, ma l'influenza indiretta del sistema politico potrebbe avere un certo peso. La lentezza del sistema giudiziario, oltre che l'inefficienza data dalla mancanza di armonizzazione, è un altro elemento che mantiene molto alto questo indicatore e non permette di dare un giudizio di democraticità positivo; tra l'altro gli effetti della lentezza sono un sovraccarico del sistema ed un sovraffollamento delle carceri, specialmente nella FBiH. Il fatto che non esistano prigioni di stato e di un sistema unificato, rende da diversi punti di vista difficile applicare le decisioni giudiziarie. In questo settore l'UE ha deciso di intervenire, garantendo il finanziamento necessario per costruire nuove prigioni di stato. Nel ritardo del sistema giudiziario c'è comunque da segnalare che si sta continuando a lavorare su una grossa mole di processi riguardanti casi di crimini di guerra ancora aperti. In questo lavoro abbiamo già messo in evidenza come la *Corruzione* sia uno dei maggiori ostacoli ad un compimento della democrazia in BiH. Questo fenomeno riguarda la pubblica

amministrazione ma anche l'influenza dei corruttori sui politici che di conseguenza diventa corruzione sulle politiche. Esistono dei gruppi organizzati che si muovono per poter combattere questa diffusa realtà. Tuttavia non si registrano cambiamenti nella riforma della pubblica amministrazione che dovrebbe ridurre la burocrazia diminuendo i livelli di governo coinvolti, quindi corruttabili. La corruzione dei politici è conseguenza della mancanza di una legge adeguata che obblighi a pubblicare i finanziamenti privati ricevuti per le campagne elettorali e che soprattutto riformi il sistema di finanziamento dei partiti che appare molto rigido a svantaggio dei partiti che non sono in parlamento, oltre che favorire il finanziamento informale. Molti individui pare aderiscano ai partiti affinché possano godere di vantaggi successivi alla loro partecipazione, frutto di logiche clientelari. Per quanto riguarda l'influenza e la persistenza dell'OHR, bisogna sottolineare che la sua presenza è legata ad obiettivi e condizioni ancora da raggiungere da parte dello stato bosniaco.

Gli obiettivi principali da raggiungere sono cinque e riguardano: la risoluzione accettabile e sostenibile del problema della ripartizione della proprietà fra lo Stato e gli altri livelli di governo; la risoluzione accettabile e sostenibile della difesa delle proprietà; il completamento delle disposizioni sul Distretto di Brčko; la sostenibilità fiscale; il consolidamento della rule of law dimostrabile attraverso l'adozione di una strategia nazionale per i crimini di guerra, di una legge sugli stranieri e sull'asilo, e di una strategia nazionale di riforma del settore della giustizia. Le condizioni specifiche invece sono due e riguardano la firma dell'accordo sul Processo di Stabilizzazione e di Associazione¹¹¹ e una situazione politica che si possa definire stabile.

5.1 Prospettive

Gli indicatori di Freedom House mostrano chiaramente che si sta espandendo una crisi *nella* democrazia bosniaca, e questo non presuppone che ci sia un tentativo di

¹¹¹ Il Processo di stabilizzazione e associazione (Stabilisation and Association Process, PAS) è il quadro politico UE per i paesi dei Balcani occidentali fino al completamento del processo di adesione. Il PAS persegue tre obiettivi: la stabilizzazione e una transizione morbida verso l'economia di mercato; la promozione della cooperazione regionale; e la prospettiva di adesione all'UE. A questo scopo, esso aiuta i paesi della regione a incrementare la propria capacità di adottare e applicare standard sia europei (compreso l'acquis comunitario) sia internazionali.

rovesciamento della stessa in senso autoritario. Attraverso il modello di Lijphart abbiamo considerato come la BiH sia propriamente definibile come un modello consensuale sulla base dei DPA, che è riuscito - come teorizzato per questo modello in *Democrazie Contemporanee* – a garantire quantomeno la risoluzione del conflitto in termini di violenza, anche se probabilmente non è riuscito a creare un'identità nazionale e a garantire l'integrità territoriale. Per un altro verso, l'analisi della qualità democratica di Freedom House, ci pone davanti ai problemi irrisolti nell'ambito delle procedure democratiche e dell'efficienza delle istituzioni. E' importante sottolineare che i dati fino al 2005 hanno segnalato un continuo miglioramento del processo democratico, questo ci permette di affermare che seppur discutibili sotto molti punti di vista, i DPA erano ben orientati verso la democratizzazione. Gli attori internazionali sembra che abbiano previsto un percorso efficiente per la BiH, a differenza degli attori interni che invece non hanno dato prova di essere capaci a rinnovarsi, un po' bloccati anche dal modello di stato previsto a Dayton. Questo rischia di aprire un circolo vizioso, ma ad allontanare questa ipotesi che porterebbe ad un vicolo cieco, c'è la prospettiva dell'integrazione europea, che da un lato offrirebbe le risorse necessarie agli apparati statali, da un altro richiederebbe e metterebbe pressione e romperebbe gli schemi interni in vista delle riforme necessarie. Questo potrebbe significare mettere nuovamente in discussione il patto fondante che sta alla base dello stato. Il sistema elettorale e le rigide regole sulla ripartizione dei seggi hanno prodotto nel tempo una frantumazione del sistema partitico ed hanno rischiato di dividere ancora di più la società, piuttosto che individuare e far leva sull'unità.

Anche un progresso del sistema partitico sarebbe dunque essenziale da compiere. I leader della Bosnia devono anche guardare oltre la situazione transitoria e cercare un nuovo accordo fondante su come combinare gli interessi di musulmani, croati e serbi.

CONCLUSIONI

In conclusione del nostro lavoro, possiamo considerare che il processo di transizione democratica in BiH ha prodotto risultati discretamente positivi. Per quanto riguarda il processo di pace, si sono compiuti passi importanti, soprattutto per il contenimento della violenza. Strategie politiche positive sono state attuate per il ritorno dei profughi alle loro case, seppur con le difficoltà causate dal deficitario quadro giuridico esistente. Altri importanti passi sono stati fatti nella professionalizzazione del processo elettorale, infatti nella nostra analisi non abbiamo avuto modo di riscontrare atteggiamenti promiscui legati al voto, come invece avviene nella maggior parte delle democrazie post-sovietiche dove i brogli elettorali sono una pratica diffusa. Nel percorso di transizione, le strutture dello stato centrale bosniaco sono riuscite ad assumere – con fatica - una certa rilevanza nel sistema istituzionale. Esse però rimangono ancora lontane dai parametri di efficienza attesi.

Tra gli elementi meno positivi invece, non è da trascurare la sindrome della dipendenza, alla quale abbiamo spesso accennato. In vent'anni la BiH non è riuscita a creare dei sistemi economici efficienti capaci di sostenere pienamente la sopravvivenza finanziaria dello stato. Questa situazione è causa ed effetto della difficile condizione di sviluppo economico, ancora troppo deficitaria per permettere di fare i passi necessari verso il pieno utilizzo delle risorse. L'incapacità economica può esser letta anche come incapacità e inefficienza politica.

La sensazione è che le diverse istanze possano essere meglio raggruppate e che possano trovare diversi punti da condividere; lo sviluppo è possibile solo in un paese unito, nel quale le angosce della rappresentazione equa, il decentramento statale non armonico e l'aspirazione ad uno stato più funzionale non possono continuare ad essere le priorità dell'agenda politica. Naturalmente si prevede che la BiH attui tutte le riforme necessarie: economiche, politiche, giuridiche e amministrative come parte del processo di integrazione europea del Paese. La direzione europeista alla quale stiamo facendo riferimento non è da considerare un'aspirazione o un orientamento di questo lavoro, ma è un processo che è

iniziato sul finire degli anni 1990. Tuttavia, questo processo ha incontrato un'impasse prolungata a causa delle contrapposizioni etniche. A tale riguardo l'UE, in un'accezione più negativa, può anche essere considerata corresponsabile per lo status attuale della BiH, poiché non ci sono stati orientamenti univoci degli attori istituzionali nella definizione dei parametri da raggiungere. Occorre dunque rimarcare che il semplice processo di integrazione non può essere l'unico elemento in grado di portare il paese su dimensioni democratiche diverse. L'esitazione e l'ambiguità da parte dell'UE ha creato una grave mancanza di fiducia e di credibilità verso le prospettive comunitarie, dal momento che non si sono offerte soluzioni concrete, convincenti ed effettive che potessero dare il via alla risoluzione della controversa situazione bosniaca. Sarebbe a questo punto riduttivo, considerare la sola integrazione europea come strumento della ripresa, occorrono misure chiare che possano offrire all'élite bosniaca certezze e che evitino la strumentalizzazione e la manipolazione degli interventi da parte di attori politici euroscettici. L'architettura di Dayton ha avuto il suo epilogo sotto il peso delle minacce interne ed anche degli errori progettuali internazionali.

In ultimo, l'influenza decrescente ma ancora rilevante dei partiti etnonazionalisti sulle strategie politiche da adottare e le istanze secessioniste che talvolta provengono dalla RS, sono sintomo di una riconciliazione interna che non si può ancora definire pienamente compiuta. La mancanza di una identità nazionale condivisa, si potrà ovviare solo nel caso in cui i partiti multiculturali prendano il definitivo sopravvento su quelli etnici, sia livello nazionale ma soprattutto a livello delle entità. Il ruolo che deve assumere la politica, in questo punto critico del percorso di consolidamento bosniaco, è decisamente strategico. È necessario segnalare che le responsabilità delle rigidità del sistema istituzionale non sono da attribuire alla élite bosniaca, che però in vent'anni non è riuscita ad elaborare un modello migliore che favorisca l'efficienza oltre che la convivenza.

Nelle pagine precedenti, si è voluta porre l'attenzione, anche se implicitamente, sulla questione della identità nazionale. C'è da ricordare ancora una volta che quando per "*diverse etnie*", si è inteso far riferimento ad i gruppi etnici che si differiscono etnicamente in senso lato: l'espressione dell'identità, il senso di appartenenza alla comunità nazionale o religiosa e la dimensione cognitiva e

affettiva. Solitamente si individua la differenza etnica sulle basi di differenze più radicali di cultura, lingua, religione, usi, costumi e caratteristiche fisiche. Si è fatto riferimento alla minoranza musulmana con il termine “*musulmani*” o in alcune accezioni “*bosgnacchi*”, divergendo dalla maggior parte della letteratura, anche scientifica, che si riferisce ai componenti di questa minoranza con il termine “*bosniaci*”. La scelta in tal senso è in funzione di rimarcare l’assenza di una identità condivisa appartenente al popolo bosniaco inteso come *demos* della BiH. Questa scelta terminologica, non è orientata a mettere in dubbio l’esistenza e la sussistenza dello stato centrale, ma anzi vuole evidenziare come si debbano fare ancora molti passi avanti, mettendo in condizione le entità di cedere sovranità a livello superiore. Il processo di integrazione europea resterebbe inattuabile con una tale struttura, e probabilmente limiterebbe i benefici degli strumenti offerti per la convergenza.

La BiH è un paese ancora troppo diviso ed ancora permeato dalla retorica nazionalista, che con l’evolversi delle generazioni potrà sparire e creare i presupposti per l’identificazione comune dell’intero popolo bosniaco. L’identità comune non sarebbe una novità, visto che prima del conflitto la multiculturalità e la mescolanza etnica per città come Sarajevo erano tratti distintivi oltre che un motivo di orgoglio. La convivenza è possibile oltre che indispensabile.

BIBLIOGRAFIA

- AA. vv. & ISPI (2001) *Geopolitica della Crisi. Balcani, Caucaso e Asia centrale nel nuovo scenario internazionale*. Egea, Milano
- Attinà, F. (2003) *Il sistema politico globale*. Laterza, Bari
- Bakarić, V. (1968) *Le vie dello sviluppo socialista in Jugoslavia*. Feltrinelli, Milano
- Bardi, L. (2006) *Partiti e sistemi di partiti. Il cartel party e oltre*. Il Mulino, Bologna
- Bartole & Grilli di Cortona (1998) *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale*. Giappichelli, Torino
- Benvenuti, F. (2007) *La Russia dopo l'Urss*. Carocci Editore, Roma.
- Bianchini, S. (1999) *La questione jugoslava*. Giunti, Firenze
- Bobbio, N. (1984, 1995) *Il futuro della democrazia*. Einaudi, Torino.
- Carnovale, M. (1994) *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata*. FrancoAngeli, Milano
- Cermel, M. (2002), *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro*. Marsilio, Venezia
- Clementi, M. (2004) *L'Europa e il Mondo*. Il Mulino, Bologna
- Cotta, Della Porta & Morlino (2001) *Fondamenti di Scienza Politica*. Il Mulino. Bologna
- Cviic, C. (1991) *Rifare i Balcani*. Il Mulino, Bologna
- Dahl, R. A. (1990) *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*. FrancoAngeli, Milano

Dahl, R. A. (1998) *I dilemmi della democrazia pluralista*. Mondadori, Milano

de Vergottini & Evans (2001) *Strategies for the future of Bosnia-Herzegovina and Croatia*. Giappichelli, Torino

Fukuyama, F. (2004) *State-Building. Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell UP, Ithaca

Gambino, S. (2001) *Europa e Balcani. Stati Culture Nazioni*. CEDAM, Padova

Grilli di Cortona, P. (2009) *Come gli Stati diventano democratici*. Laterza, Bari

Huntington, S. P. (1991) *La Terza Ondata*. Il Mulino, Bologna

Iveković, I. (2000) *Ethnic and Regional Conflicts in Yugoslavia and Transcaucasia*. Longo Angelo, Ravenna.

Krulić, J. (1997) *Storia della Jugoslavia dal 1945 ai nostri giorni*. Bompiani, Milano

Lijphart, A. (2001) *Le democrazie contemporanee*. Il Mulino, Bologna

Linz & Stepan (2000a) *Transizione e consolidamento democratico*. Il Mulino, Bologna

Linz & Stepan (2000b) *L'Europa post-comunista*. Il Mulino, Bologna

Mezzetti, L. (2000) *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*. Giappichelli, Torino

Morlino, L. (2011) *Changes for democracy. Actors, Structures, Processes*. Oxford University Press, Oxford

Nikolić, P. (2002) *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia*. Giappichelli, Torino.

- Petrović, R. (2005) *Il fallito modello federale dell'ex Jugoslavia*. Rubettino, Soveria Mannelli
- Pirjevec, J. (1992) *Serbi, Croati, Sloveni*. Il Mulino, Bologna
- Pirjevec, J. (2002) *Le guerre jugoslave 1991-1999*. Einaudi, Torino
- Prévélakis, G. (1994) *I Balcani*. Il Mulino, Bologna
- Raniolo, F. (2002) *La partecipazione politica*. Il Mulino, Bologna
- Rokkan, S. (1970) *Citizens, Elections, Parties*. Universtetsforlager, Oslo.
- Sartori, G. (1957) *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna
- Sartori, G. (1976) *Party and Party System: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge
- Schedler, A. (2001) *Taking Uncertainty Seriously: the Burred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation*, in *Democratization*, vol. 8
- Schmitter & Karl (1991) *What Democracy Is... And Is Not* in *Journal of Democracy*, vol. 2
- Schumpeter, J.A. (1954) *Capitalismo, socialismo e democrazia* ETAS, Milano, 2001. Traduzione di *Capitalism, Socialism and Democracy* George Allen & Unwin, Londra.
- Talmon, J. (1967) *Le origini della democrazia totalitaria*. Il Mulino, Bologna.
- Tilly, C. (1991) *L'oro e la spada*. Edizioni Ponte delle Grazie, Firenze.
- Woodward, S. L. (1995) *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. Brooking Institution Press, Washington

REPORT, STUDI DEL CASO, PAPERS, ARTICOLI ACCADEMICI, TESI

AA. Vv. (2005) *I Balcani non sono lontani*. Limes QS 3/2005. L'Espresso, Milano

AA. vv. (2008) *Institutional and Capacity Building of Bosnia and Herzegovina Education System*. University of Jyvaskyla.

Belloni, R. (2001) *Civil Society and Peace-building in Bosnia and Herzegovina* in Journal of Peace Research. Vol. 38 No. 2 pp. 163-180

Bermeo, N. (1997) *Myths of Modernization. Confrontation and Conflict during Democratic Transitions* in Comparative Politics No. 29/3

Briani, V. (2008). *Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'Ue*. Servizio Studi Senato della Repubblica Italiana

Briani, V. (2009) *La Bosnia è un problema europeo, non americano* in Affari Internazionali <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1149>

Cappelli, O. (2005) *Oltre la democratizzazione. Il problema della ricostruzione dello stato nello spazio post-sovietico*. in Meridione. Nord e Sud nel mondo

Chandler, D. (1998) *Democratization in Bosnia: The Limits of Civil Society Building Strategies* in Democratization 5/4 pp. 78-102

Commission Of The European Communities. (2008). *Bosnia And Herzegovina 2008 Progress Report*. Commission Staff Working Document

Commission Of The European Communities. (2009). *Bosnia And Herzegovina 2009 Progress Report*. Commission Staff Working Document

Commission Of The European Communities. (2010). *Bosnia And Herzegovina 2010 Progress Report*. Commission Staff Working Document

Commission Of The European Communities. (2011). *Bosnia And Herzegovina 2011 Progress Report*. Commission Staff Working Document

Donlon, F. (2010). *EUPM and EUNAVFOR Missions in Bosnia-Herzegovina: Analytical Report*.

European Bank (2010) *Strategy For Bosnia And Herzegovina 2010 - 2013*. EBRD

Evenson, K. (2010) *External Democracy Promotion in Post-Conflict Zones: Evidence from Case Studies*. Report a cura della Freie Universität Berlin

Facello, C. (2009) *Fantasmî Del Passato? Il Peso delle Eredità Nell'immagine Della Democrazia In Europa* in XXIII Convegno SISP

Grilli di Cortona, P. (2008) *Esportare La Democrazia? I Fattori Internazionali Delle Democratizzazioni* in La Comunità Internazionale 3/2008 pp. 433-457

Grilli di Cortona, P. (2010) *Democratizzazioni e Stato nei Paesi postcomunisti: il caso russo* in Bulletin européen Ed.It. N° 271/2010. Edizioni Nagard, Milano.

Human Rights Chamber For Bosnia And Herzegovina (2002) *Annual Report 2002*. HRC, Sarajevo

International Crisis Group (1996) *Elections in Bosnia & Herzegovina*. ICG Bosnia Report No. 16, Sarajevo

International Crisis Group (2011) *Bosnia: What Does Republika Srpska Want?* Europe Report N°214. ICG Sarajevo/Istanbul/Brussels

International Crisis Group (2011) *Brčko Unsupervised. Policy Briefing* N°66/2011. ICG Sarajevo/Istanbul/Brussels

International Crisis Group (2011) *Federation Of Bosnia And Herzegovina – A Parallel Crisis*. Europe Report N°209 – 28 September 2010. ICG Sarajevo/Istanbul/Brussels

International Crisis Group Europe (2011). *Bosnia: Europe's Time to Act*. Briefing N°59, 11 January 2011

Jelisić, J. (2002/2011) *Bosnia-Herzegovina in Nations in Transit*. Freedom House .

- Kleinfeld Belton, R. (2005) *Competing Definitions of the Rule of Law: Implications for Practitioners*. Carnegie Endowment for International Peace No. 55, Washington DC
- Lanchester, F. (2010) *Azione endogena ed influenza esogena nel processo di democratizzazione della cosiddetta Jugosfera* in *Rivista di Diritto Pubblico Italiano e Comparato*
- Lanchester, F. (2010) *Azione endogena ed influenza esogena nel processo di democratizzazione della cosiddetta Jugosfera* in *Federalismi.it* N° 20/2010
- Levitsky, S. & Way, L. A. (2005) *International Linkage and Democratization* in *Journal of Democracy* No. 16/3
- Manning, C. (2004) *Elections and political change in post-war Bosnia and Herzegovina* in *Democratization* N. 11/2
- Maras, I. (2009) *Exploring European Union-assisted Police Reform in Bosnia-Herzegovina*.
- Morlino, L. (2002) *Crisi democratica e teoria dell'ancoraggio* in *Quaderno di Studi Parlamentari*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari
- Organization for Security and Co-Operation in Europe (1998) *Bosnia And Herzegovina Elections 1998 12-13 September ODIHR*. OSCE, Vienna.
- Organization for Security and Co-Operation in Europe (1999) *The Secretary General. Annual Report 1999 on OSCE Activities*. OSCE, Vienna
- Organization for Security and Co-Operation in Europe (2000), *Annual Report 2000 on OSCE Activities*. OSCE, Vienna
- Pejanović, M. (2011) testo estratto dal convegno *Balcani Occidentali e Comunità Europea. Con Uno Sguardo Particolare Alla Posizione Della Bosnia Erzegovina Nel Processo Di Integrazione Nella Comunità Economica Europea*, IPSIA – Acli, Milano.
- Radušić, E. (2010) *PARLIAMENTARY Assembly of Bosnia and Herzegovina* - translation Vukadinović, S. *Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo

Ronen, Y. (2011) *Bosnia And Herzegovina: The Interaction Between The Icty And Domestic Courts In Adjudicating International Crimes*. DOMAC, Reykjavik

Rustow, D. (1970) *Transitions to Democracy. Toward a dynamic model in National Interest* No. 45

Sahadžić, M. (2009) *The Electoral System of Bosnia and Herzegovina in CONTEMPORARY issues* Vol. 2/1, Zagreb

Samuels, K. (2006) *Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries - Operational Initiatives and Lessons Learnt* in Social Development Papers N. 37

Schröder, A. (2005) *Strengthening the Rule of Law in Kosovo and BiH - The Contribution of International Judges and Prosecutors*. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Berlin

Stanovčić, V. (1992) *Problems and Options in Institutionalizing Ethnic Relations* in International Political Science Review / Revue internationale de science politique. Vol.13 No. 4 Resolving Ethnic Conflicts. La solution des conflits ethniques pp. 359-379

Support for Improvement in Governance and Management (2010) *Assessment Bosnia And Herzegovina 2010 Democracy And The Rule Of Law*. SIGMA, Paris

UN Country Team In Bosnia And Herzegovina (2009) *United Nations Development Assistance Framework For Bosnia And Herzegovina 2010 – 2014* Sarajevo.

United Nations Economic Commission For Europe (2011) *Environmental Performance Reviews: Bosnia And Herzegovina*

Woehrel, S. (2011) *Bosnia: Current Issues and U.S. Policy*. Congressional Research Service USA

Wölkner, S. & Marić, I. (2011) *Bosnia and Herzegovina after the elections*.

WEBSITES

<http://balkan-crew.blogspot.it/>

<http://it.wikipedia.org/>

<http://wbc-inco.net/>

<http://www.agenzianova.com/>

<http://www.balcanicaucaso.org/>

<http://www.cnj.it/>

<http://www.crisisgroup.org/>

<http://www.globaltenders.com/>

<http://www.freedomhouse.org/>

RINGRAZIAMENTI

Alla fine dei miei studi accademici, il primo ringraziamento va ai miei genitori, che non hanno mai smesso di credere in me e mi hanno permesso, attraverso la loro costante fiducia, di prendere decisioni importanti esclusivamente sulla base delle mie convinzioni interiori, facendomi sentire sempre libero ed artefice del mio futuro.

Ringrazio il Professor Francesco Raniolo, per aver accolto con favore le mie proposte ed avermi dato la possibilità di realizzare questo lavoro senza restrizioni e condizionamenti.

Devo dire grazie anche ad Antonio, Cristian, Lavinia, Marzia, Velia e De Bonis, i miei amici più vicini, che fanno parte della mia vita quotidiana e che arricchiscono la mia persona.

Concludendo un ciclo di studi, un grazie particolare va a chi mi ha aiutato a costruire ricordi fantastici in lunghe giornate e nottate da studenti universitari ed ha condiviso con me questo percorso, principalmente i miei compagni Claudia, Domenico M., Domenico N. ed Eugenia.

Il ringraziamento maggiore va a mio nonno, il quale ha sempre stimolato ed incoraggiato la mia crescita umana oltre che culturale e che è andato via troppo presto per gioire con me di questo altro importante traguardo raggiunto.