

Facoltà di Scienze Politiche
Cattedra di Tecnica del negoziato internazionale

**“Dayton e oltre: il percorso e le prospettive della
Bosnia-Erzegovina”**

Relatore

Prof. Miodrag Lekic

Candidata

Bianca De Rosario

Matr. 607812

Correlatore

Prof. Silvio Fagiolo

Anno accademico 2008/2009

Indice

Introduzione.....5

1. Dalla *cittadinanza jugoslava* alla
cittadinanza etnica.....10

1.1. L'apparizione e lo sviluppo delle comunità bosniache: tra
coesistenza e confronto.

- Le origini e la differenziazione religiosa.
- Il periodo ottomano e l'influenza dell'Islam.
- Il risveglio di sentimenti nazionali e la dominazione austro-ungarica del XIX secolo.
- Dalla prima alla seconda guerra mondiale.

1.2. "Unità, fratellanza e uguaglianza" fra le nazioni nella
Bosnia titina.

- Il regime titino.
- Uno Stato plurinazionale sotto l'inflessibile controllo del regime.

1.3. La transizione jugoslava e la nascita
dell'*etnonazionalismo*.

- Le cause e i fattori della dissoluzione della RPFJ.
- L'occupazione dello spazio politico da parte degli etnonazionalismi.
- Le prime elezioni democratiche in Bosnia.
- Il conflitto in Slovenia e Croazia: l'inizio della crisi.
- I preparativi politici della guerra in Bosnia.

2. La guerra (1992-1995).....39

2.1. Una moltitudine di attori.

- Gli attori interni.
- Il ruolo degli Stati confinanti.

2.2. Pratiche di guerra e violazioni dei diritti umani.

- La pulizia etnica: una strategia militare al servizio della politica.
- Il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia e il tardivo riconoscimento di un avvenuto genocidio.

2.3. La gestione internazionale del conflitto: un fallimento dopo l'altro.

- Una lunga e intensa attività di *peacemaking*.
- Il dispiegamento di una forza di *peacekeeping*: l'UNPROFOR.
- Verso la fine delle ostilità. La "diplomazia militare" di Stati Uniti e Nato.

3. Gli Accordi di Dayton.....69

3.1. I *proximity talks* nella base militare di Dayton.

3.2. *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*: trattato di pace e base costituzionale per la ricostruzione.

- L'annesso 1-A e B: il mantenimento della pace e la stabilizzazione militare.
- Gli annessi 2 e 3: i presupposti per la ricostruzione delle istituzioni statali.

3.3. L'annesso 4: la Costituzione di uno Stato in bilico tra l'unione e la divisione.

- L'assetto istituzionale.
- Gli attori internazionali dell'implementazione.
- La nascita di un federalismo "etnico".

4. Oltre Dayton: una lenta e difficile ricostruzione.....101

4.1. Le contraddizioni ereditate dal compromesso daytoniano.

4.2. Una transizione "guidata": gli interventi correttivi.

- Le pronunce correttive della Corte Costituzionale.
- Le modifiche imposte dall'Alto Rappresentante.

4.3. Un bilancio dell'evoluzione istituzionale.

- Le critiche al ruolo della comunità internazionale: nascita di una “cultura della dipendenza” o di un “protettorato internazionale”?
- Il parere della Commissione di Venezia e il conseguente dibattito costituzionale.
- Quali insegnamenti trarre per il futuro percorso della Bosnia-Erzegovina?

5. Il ruolo delle relazioni internazionali nel processo di stabilizzazione della Bosnia-Erzegovina.....128

5.1. Una transizione “condizionata”: il processo di integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche.

- La lenta evoluzione della prospettiva europea per la Bosnia: dall'Approccio Regionale all'Accordo di Stabilizzazione e associazione.
- L'integrazione nella NATO.
- Il ruolo degli Stati Uniti.

5.2. La cooperazione regionale: un mezzo per raggiungere la “normalità” in attesa dell'integrazione europea?

- Nascita di una “Jugosfera”?
- Il riaffacciarsi di “vecchie” potenze nella regione: le recenti iniziative di Turchia e Federazione Russa.

Conclusioni.....155

Bibliografia.....161

Introduzione

“The peace agreement for Bosnia is the most ambitious document of its kind in modern history, perhaps in history as a whole. A traditional peace treaty aims at ending a war between nations and coalitions of nations, while here it is a question of setting up a State on the basis of little more than the ruins and rivalries of a bitter war. There are often calls for a revision of the peace agreement, either to break up Bosnia further or to pave the way for a more unitary state. Neither is realistic, and both are irresponsible in view of the fears that would be unleashed by any attempt to remake the peace, in effect opening up all the questions of the war. The peace agreement balances the reality of division with structures of cooperation and integration, and is based on the hope that over time the imperative of integration in the country and the region will be the dominant factor”¹ (Carl Bildt, primo Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina dopo la firma degli Accordi di Dayton).

Durante i mesi compresi tra l'Aprile 1992 e il Gennaio 1996 la guerra in Bosnia-Erzegovina dominava i titoli di giornale e i notiziari di ogni dove. Terminato il conflitto, la Bosnia ha cessato di essere il “centro del mondo”. Nonostante i più l'abbiano dimenticato, questo Paese popolato da quasi cinque milioni di abitanti e situato ai margini della “prima” Europa rimane un luogo interessante da conoscere per le sue peculiarità e per gli interrogativi che stimola. La sua storia e la sua realtà attuale, entrambe dominate dalla complessità, invitano a porsi numerose domande: la Bosnia, in quanto mosaico di culture, nazioni e religioni, ha vissuto una storia di

¹ Carl Bildt, *Peace Journey: The struggle for Peace in Bosnia*, Weidenfeld and Nicolson, Londra, 1998, pag. 392.

tolleranza e convivenza tra i popoli o di perenne odio e divisione? la guerra che ha devastato il Paese è stata il frutto di “odi etnici ancestrali”, di un’aggressione esterna o dei processi di dissoluzione jugoslavi? la Bosnia che è risorta dopo la fine del conflitto è uno Stato caratterizzato dall’unione o dalla divisione? ancora, la Bosnia riuscirà a compiere la sua transizione alla democrazia ed entrerà a far parte a pieno titolo dell’Europa? Porsi queste domande e cercarne le risposte è rilevante, non solo per capire il percorso e le prospettive del Paese, ma anche per le implicazioni che ne conseguono a livello più globale o regionale. La Bosnia attuale, infatti, è uno Stato le cui istituzioni e il cui futuro vedono un indiscusso protagonista: la comunità internazionale.

Alla fine del 1995 un controverso accordo di pace venne raggiunto dopo ripetute iniziative diplomatiche, decisive azioni militari dell’Alleanza Atlantica e lunghi negoziati tra le parti. L’accordo, formalmente conosciuto come “*General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*”, venne concluso nella base aerea di Dayton, negli Stati Uniti, e successivamente firmato a Versailles. Da allora, qualora si parla di Bosnia, si intende implicitamente la Bosnia costruita a Dayton, tanto che il nome dello Stato e quello della cittadina dove si firmò il trattato sono utilizzati quasi come sinonimi. Ancora oggi Bosnia significa “Dayton”, e viceversa.

Negli ultimi quindici anni, i meriti e i demeriti di Dayton sono stati l’oggetto di un acceso dibattito non solo tra i Bosniaci ma anche tra politici, analisti e “esperti” d’ogni genere.

Infatti, dall’inizio del 1996 la Bosnia di Dayton ha rappresentato lo scenario di un tentativo di ingegneria politica su larga scala sponsorizzato, e guidato, dalla comunità internazionale. Quest’ultima ha cercato di sostenere la ricostruzione di uno Stato e di una società distrutti da una lunga e violentissima guerra: una moltitudine di attori e organizzazioni internazionali, dall’ONU all’Unione Europea, si è impegnata nell’ardua missione di trasformare una società divisa in uno Stato politicamente ed economicamente funzionante.

Il presente lavoro cercherà di analizzare il decorso di tale processo di *state-building* e di mostrare come, e a causa di quali fattori, le difficoltà dell'operazione, invece che ridursi, sembrano quasi aumentare con il passare del tempo. Se si guarda alla Bosnia di oggi, i risultati appaiono scarsi, relativamente all'intensità dell'impegno e alle ambizioni dei vari soggetti implicati, e il Paese sembra essere ancora lontano da una reale stabilizzazione.

La Bosnia attuale è caratterizzata da una società divisa, polarizzata sulle più fondamentali questioni riguardanti lo Stato, dall'accettazione delle sue istituzioni comuni alla delimitazione dei suoi confini, fino al riconoscimento della legittimità stessa dello Stato. Il Paese riesce a sopravvivere a fatica nelle vesti di uno Stato federale asimmetrico con un centro estremamente debole, dipendente dalle due Entità e con istituzioni volte alla rappresentanza etnica. L'instaurazione di quello che si può chiamare un "federalismo etnico" deve essere visto come il risultato della tensione irrisolta tra i due principi fondamentali, ma in contrasto tra loro, su cui si basa lo stesso Accordo di Dayton: da una parte, il riconoscimento della situazione derivata dalla guerra, giustificato dalla necessità di porre termine alle ostilità; dall'altra, l'intenzione di ricostruire la società multi-etnica bosniaca attraverso un sistema politico multinazionale.

Paradossalmente, quindi, l'insistenza della comunità internazionale sul mantenimento di uno Stato unitario ha portato al compromesso di uno Stato federale con un centro molto debole e una periferia molto forte. L'istituzionalizzazione del fattore etnico, necessaria alla stabilizzazione delle relazioni tra le tre comunità nel periodo post-bellico, ha finito con il determinare una situazione di segregazione, di non collaborazione tra i gruppi etnici e di vantaggio per i partiti nazionalisti.

La condivisione di una visione comune e la cooperazione tra gli attori politici interni, unica via verso un sistema politico funzionante e auto-sostenibile, sono ancora oggi elementi scarsamente presenti sulla scena bosniaca. Con rischi immensi per la sopravvivenza dello Stato stesso.

Di fronte ad una situazione talmente precaria e dal futuro incerto, quale genere di processi o incentivi politici sono stati impiegati, o potranno esserlo, per mitigare le divisioni interne e, conseguentemente, giungere alla tanto agognata normalizzazione dello Stato bosniaco?

Come l'analisi qui svolta dimostrerà, le relazioni internazionali del Paese assumono in quest'ambito un ruolo di primo piano.

Primo tra tutti, il processo di integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche. La prospettiva di ingresso nell'Unione Europea e di adesione alla NATO costituiscono un motore fondamentale per la stabilizzazione della Bosnia-Erzegovina: la promessa di una futura integrazione, percepita come possibilità di accedere al "benessere degli Occidentali", può indurre la classe politica locale a cooperare per consolidare le istituzioni statali e portare finalmente a compimento la transizione democratica. Certamente, affinché la prospettiva euro-atlantica funzioni efficacemente da leva per il rafforzamento della democrazia sono necessarie promesse credibili, impegni concreti e strumenti adeguati.

Tuttavia, come traspare dall'attuale stallo nel processo di riforma costituzionale e dall'ostruzionismo della classe politica locale, altri incentivi esterni sono necessari per far sì che la Bosnia diventi uno Stato efficiente. Tra questi, possono svolgere un ruolo importante la cooperazione a livello regionale e l'attività diplomatica di Stati capaci di influenzare i dirigenti delle diverse comunità bosniache (quali Russia e Turchia).

Certamente, l'intervento di soggetti esterni non deve tradursi nella deresponsabilizzazione degli attori bosniaci o nell'instaurazione di un semi-protettorato internazionale, come a parere di molti è avvenuto fino ad ora. Al contrario, essendo la *local ownership* l'obiettivo ultimo del processo di ricostruzione del Paese, la comunità internazionale deve impegnarsi a creare una dinamica tale da determinare il superamento dei blocchi del sistema politico, favorire la cooperazione tra i partiti e porre le condizioni per lo sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto.

In conclusione, se il presente e il futuro della Bosnia sono precari e incerti, l'unica certezza è data dalla necessità di procedere con le riforme costituzionali e creare uno Stato "auto-sostenibile" e democratico. Questo processo, negli anni passati come adesso, necessita supporto e stimoli da parte di attori esterni, essendo la classe politica locale ancora incapace di sviluppare una visione comune dello Stato.

Capitolo Primo

Dalla “cittadinanza jugoslava” alla “cittadinanza etnica”.

1.1 L'apparizione e lo sviluppo delle comunità bosniache: tra coesistenza e confronto.

La comprensione del conflitto che ha travolto la Bosnia Erzegovina dal 1992 al 1995 e degli accordi di pace ad esso seguiti presuppone la conoscenza delle grandi tappe della storia di questo paese, delle comunità che vi si sono insediate, dei loro rapporti e della formazione delle diverse identità “nazionali”. Intraprendendo un'analisi di tipo storico, si noterà come la Bosnia sia caratterizzata da due elementi significativi: in primo luogo, la presenza di tre comunità, costituenti il corpo principale della popolazione, con un passato condiviso, una stessa lingua, una stessa cultura e, soprattutto, uno stesso territorio impossibile da suddividere sulla base di criteri “etno-nazionalisti”; in secondo luogo, l'appartenenza del paese a un'entità geopolitica più vasta, la ex-Jugoslavia, dalla quale non è possibile prescindere per comprendere le origini e lo svolgimento della guerra.

Questi due aspetti della realtà storica bosniaca mostrano, di per sé, che il conflitto scoppiato nel 1992 non trova radici nell'impossibilità di coabitazione delle varie comunità presenti nello Stato, ma deve essere ricollegato ai processi di dissoluzione della Federazione Jugoslava². Nonostante la sua composizione pluri-etnica e plurinazionale, la Bosnia era riuscita a sopravvivere, nel corso della storia, in diverse forme politiche,

² Ducasse-Rogier Marianne, *A la recherche de la Bosnie- Herzégovine. La mise en œuvre de l'accord de paix de Dayton*, Presses Universitaires de France, Parigi, 2003, pag. 9.

sviluppando nessi comunicativi e integrativi tra popoli con origini etniche e religiose distinte.

Le origini e la differenziazione religiosa³: La collocazione geografica della Bosnia-Erzegovina ha determinato, nei secoli, il suo delinearsi come uno degli “incroci” della storia europea e come una regione di passaggio per innumerevoli popoli. Le prime popolazioni a installarvisi, l’una dopo l’altra, sono i Romani, gli Illiri, i Visigoti, gli Unni, alcune tribù iraniane e turche. Nel VI secolo d.C. appaiono gli Slavi, destinati a diventare la popolazione principale dell’intera area jugoslava (come dimostrato dal significato stesso del termine *jugoslavo*, ovvero Slavo del Sud). Tra gli Slavi che giungono in Bosnia, sono individuabili due tribù che arrivano simultaneamente, i Serbi e i Croati; mescolandosi con le popolazioni preesistenti nella regione, i primi vanno a stabilirsi su di un territorio che comprende l’odierno Montenegro, l’est della Bosnia e l’Erzegovina⁴, mentre i secondi vanno ad occupare la Croazia attuale e una parte della Bosnia. È pressappoco in queste due aree che, a partire dal IX secolo, nascono un Regno serbo e un Regno di Croazia, i quali vedono intrecciare la propria storia con quella dell’Impero Bizantino e del Regno d’Ungheria. È solo a partire dal X secolo che appare un territorio “bosniaco” distinto, il quale, tuttavia, oscillerà tra l’influenza serba e quella croata fino al 1180, data in cui le ambizioni serbe si dirigono a est e quelle croate sono frenate dal rafforzamento ungherese.

In questa fase storica, la popolazione bosniaca è difficilmente distinguibile sulla base di criteri etnici. L’elemento di differenziazione principale è quello religioso, il quale permette di identificare una comunità cattolica e una ortodossa, l’una sotto l’influenza della Chiesa Cattolica Romana, l’altra sotto l’autorità del Patriarca di Costantinopoli. Oltre a queste due chiese, si sviluppa, nel XIII secolo, una chiesa autoctona scismatica a proposito della

³ Malcom Noel, *Storia della Bosnia: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2000.

⁴ La Bosnia-Erzegovina attuale è composta da due regioni geografiche: la Bosnia, a nord, montagnosa e dal clima umido e l’Erzegovina, a sud, più arida e mediterranea.

quale gli storici dibattono ancora. Fu una chiesa che si fondò su di un credo dualista manicheo e i cui seguaci erano noti come Bogumili.

Il periodo ottomano e l'influenza dell'Islam : Nel 1463 la Bosnia viene occupata dai Turchi, diventando parte dell'Impero Ottomano per più di quattro secoli. Sebbene la politica delle autorità ottomane non avesse tra i suoi fini quello di convertire i propri sudditi all'Islam né di discriminare o perseguire la popolazione non-musulmana, il prodursi di un elevato numero di conversioni ha fatto parlare di *islamizzazione* bosniaca (si pensi che, nella prima metà del XVI secolo, la popolazione musulmana era arrivata a costituire il 39% della popolazione totale). Questo fenomeno è spiegabile attraverso un insieme di fattori: l'insediamento di "coloni" turchi; i vantaggi sociali attribuiti ai musulmani (in particolare, in termini di diritti di proprietà e di altre forme di riconoscimento giuridico); lo svilupparsi dell'Islam come forma di resistenza alla diffusione coatta del cattolicesimo attraverso le crociate; la collocazione geografica della Bosnia (ultimo bastione dell'Impero Ottomano di fronte all'Occidente dove, per questo, i nuovi "padroni" attuarono forme politiche più moderate e accettabili dagli autoctoni); l'urbanizzazione (introdotta dai Turchi sul modello orientale). Il sommarsi di molteplici fattori dimostra che la conversione all'Islam ha interessato in modo trasversale le diverse comunità presenti sul territorio bosniaco⁵.

Si sviluppa, così, in questo periodo, una cultura particolare, sotto l'influenza delle culture occidentali e orientali, del cristianesimo, del giudaismo⁶ e dell'Islam. Sebbene le varie comunità tendessero a compattarsi al proprio interno e a distinguersi l'una dall'altra, nello stesso tempo vennero costruite istituzioni per la convivenza, la comunicazione e la tolleranza, soprattutto nell'ambito della vita quotidiana. È proprio al periodo ottomano che si fa risalire la tradizione del "buon vicinato", o *Komsiluk*, modello di

⁵ Ducasse-Rogier, *op.cit.*, pag. 13.

⁶ Verso la metà del XVI secolo si rifugiò in Bosnia una parte della comunità ebraica sefardita, espulsa, insieme agli arabi, dalla Spagna.

coesistenza pacifica fondato su legami di “cortesia” tra i differenti gruppi religiosi e sull’astensione da comportamenti che perturbino l’ordine esistente⁷. Certo, i periodi di guerra hanno portato con sé intolleranze e conflitti tra le comunità, ma di gran lunga più duraturi sono stati i periodi di pace, durante i quali tornavano ad instaurarsi rapporti solidali tendenti all’integrazione. Tali rapporti spiegano, da una parte, la sopravvivenza di questo Stato fino ad oggi e, dall’altra, la mancata formazione di uno Stato-nazione che ha impedito il nascere di un’identità nazionale bosniaca in grado di superare le differenze interne.

Una tale analisi storica delle relazioni comunitarie in Bosnia-Erzegovina permette, inoltre, di relativizzare una teoria troppo spesso invocata durante il conflitto del 1992-95 con il fine di spiegarne le origini e i motivi scatenanti: la teoria per cui i popoli dei Balcani sarebbero divisi da *odi etnici ancestrali*⁸. Con tale espressione si finisce per affermare il carattere inesorabile e incomprensibile a spiriti “civilizzati” delle lotte quasi “tribali” che hanno travolto le popolazioni dell’Ex-Jugoslavia, offrendo il doppio vantaggio di giustificare la comunità internazionale a non intervenire in una guerra così irrazionale e di permettere agli Stati vicini implicati nel conflitto di stimolare sentimenti e passioni dissimulando i propri reali obiettivi.

Il risveglio di sentimenti nazionali e la dominazione austro-ungarica del XIX secolo: A partire dalla seconda metà del 1800, le comunità cattolica, musulmana e ortodossa iniziano a sviluppare sentimenti d’identità nazionale per lo più attraverso l’influenza di soggetti esterni. I vicini Croati e Serbi, infatti, non nascondono le rispettive ambizioni sulla Bosnia e incoraggiano i propri correligionari bosniaci a considerarsi come membri della nazione serba o croata⁹. Quest’ondata nazionalista venuta dall’estero, trova in

⁷ Bougarel Xavier, *Bosnie, Anatomie d’un conflit*, La Découverte, Parigi, 1996, pagg. 81-100.

⁸ Sekulic Tatiana, *Violenza etnica. I Balcani tra etnonazionalismo e democrazia*, Carocci, Roma, 2002, pag. 11.

⁹ È proprio in questo periodo, infatti, che vede la luce l’idea di una Grande Serbia, la quale ingloba la Bosnia e l’Erzegovina.

Bosnia le condizioni favorevoli per diffondersi: il declino dell'Impero Ottomano, la povertà diffusa tra la popolazione, una serie di tensioni sociali scaturite dalle ripetute crisi economico-politiche, l'indurimento delle relazioni intercomunitarie e, infine, l'occupazione della Bosnia da parte dell'Impero Austro-Ungarico nel 1878 contribuiscono allo sviluppo del processo di identificazione nazionale. Nel XIX secolo, quindi, la Bosnia torna ad essere un territorio ambito e conteso da potenti vicini e questo influisce significativamente sui rapporti tra le tre comunità, le quali tendono ad affermarsi come veri e propri popoli. Lo storico Georges Castellan riassume così questo periodo: "Più i conflitti si moltiplicavano nell'impero degli Asburgo e nei Balcani, più in Bosnia-Erzegovina si rafforzava la doppia equazione cattolico=croato, ortodosso=serbo, mentre i musulmani formavano un nucleo a parte la cui identità nazionale rimaneva problematica da definire"¹⁰. Così, anche se il ministro austro-ungarico Von Kallay cercò di recuperare un'idea di nazionalità omni-bosniaca che, pur rispettando le diversità religiose e le particolarità etniche, avrebbe segnato un'appartenenza civica allo Stato nazionale bosniaco, il progetto si presentò troppo tardivamente per poter vedere i suoi frutti poiché, nel frattempo, le comunità etniche e religiose cristiane (e non solo) avevano sviluppato forti nessi di solidarietà all'interno dei gruppi di appartenenza.

Inoltre, parallelamente al rafforzamento dei nazionalismi croato e serbo e alle prese di coscienza dei musulmani, è sempre in questo periodo che si vedono apparire i primi germi del *panslavismo*, un movimento che mirava a raggruppare gli Slavi del sud (Croati, Serbi, Sloveni e Bulgari).

Quindi, l'inizio del XX secolo è caratterizzato da una doppia tendenza: da una parte la crescita delle tensioni tra le comunità e lo sviluppo di sentimenti di identificazione, dall'altra l'emergere di un movimento teso a fondere i diversi nazionalismi in uno unico, il panslavismo.

¹⁰ Castellan Georges, *Histoire de Balkans: XIVème-XXème siècle*, Fayard, Parigi, 1991, pag. 350.

Dalla prima alla seconda guerra mondiale : Alla caduta dell'Impero Ottomano e dell'Impero Austro-Ungarico, dopo la prima guerra mondiale, segue la formazione del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, entro i cui confini è compresa anche la Bosnia, pur mantenendo una certa autonomia amministrativa. Tale autonomia fu abolita nel 1929 dopo la proclamazione del Regno della Jugoslavia e l'instaurazione di una monarchia assolutista. Da allora il territorio bosniaco si trova suddiviso in varie regioni che, nel 1941, entrano a far parte dello Stato Indipendente di Croazia (NDH), istituito da Ante Pavelic con l'aiuto di Hitler e Mussolini. La riunificazione del paese avverrà solo nel 1943, quando lo ZAVNOBIH (il Consiglio regionale antifascista di liberazione popolare della Bosnia-Erzegovina) proclamerà la sua sovranità nazionale e l'integrità territoriale, decidendo l'associazione con le altre repubbliche.

Fu proprio negli anni della seconda guerra mondiale che la Bosnia conobbe un particolare crescendo della sua conflittualità interna. Infatti, tra il 1941 e il 1945, vi si svolgono contemporaneamente tre scontri (accanto al conflitto principale tra democrazie europee e regimi fascisti) che vedono opporsi le popolazioni jugoslave tra loro. In primo luogo, si ha un'esplosione delle animosità a seguito delle politiche genocidarie portate avanti dal regime di Ante Pavelic nei confronti dei Serbi presenti sul territorio del nuovo Stato Indipendente di Croazia. Infatti, a partire dal 1941, il regime degli *Ustascia*¹¹ organizza una campagna di violenze nei confronti delle minoranze serbe con il fine di eliminarle fisicamente. Nel giugno 1941, centinaia di Serbi della regione di Mostar vengono arrestati, giustiziati e gettati nel fiume Neretva. Atti simili hanno luogo nelle città di Bihac, Brčko e Doboj, mentre villaggi serbi vengono rasi al suolo nella regione di Sarajevo¹². Questa politica aggressiva spinge i Serbi a portare avanti azioni violente nei confronti di comunità musulmane e a entrare a far parte dei movimenti di resistenza che, nel frattempo, stanno nascendo nell'intera

¹¹ Movimento fascista teso alla rinascita nazionale croata e guidato da Ante Pavelic.

¹² Malcom, *op.cit.*, pag. 176.

regione. Un primo gruppo serbo costituitosi per lottare contro l'occupazione tedesca si riunisce intorno alla figura del generale nazionalista Draža Mihailović, il quale verrà nominato Ministro della guerra dal governo jugoslavo in esilio nel 1942. I membri di questo gruppo prendono il nome di *Tchetniks*, un termine utilizzato per indicare quei guerrieri che lottavano contro gli occupanti turchi.

Nello stesso tempo, l'allora piccolo partito comunista jugoslavo si organizza per creare un movimento di resistenza parallelo, i *Partigiani* di Josip Broz Tito. I fini dei due movimenti di resistenza si rivelano diversi e incompatibili, al punto che una terza lotta, tra tchetniks e partigiani, si aggiunge alla guerra contro i tedeschi e al conflitto tra ustascia e Serbi.

Il movimento di Mihailović, inoltre, compie una chiara svolta nazionalistica quando, in risposta alle persecuzioni degli ustascia nei confronti dei Serbi, risponde con massacri e violenze contro Croati e musulmani. Questo tipo di atti e il crescendo dell'ideologia nazionalista, rendono difficile il reclutamento di non-serbi tra le fila del movimento; per bilanciare l'influenza crescente del movimento partigiano di Tito, Mihailović arriva a spingersi, in seguito, a cercare sostegno tra gli italiani e, dopo la sconfitta dell'Italia nel 1943, a tentare un riavvicinamento con i tedeschi¹³.

Al contrario, i partigiani di Tito accolgono, in particolare a partire dal 1942-43, innumerevoli Croati e musulmani desiderosi di opporsi al regime della NDH, conferendo al movimento sia la forza per portare avanti un'efficace resistenza, sia un carattere plurinazionale e trasversale.

È importante sottolineare che, sebbene Tito e i suoi uomini non si siano macchiati di crimini tanto efferati quanto quelli perpetrati dagli ustascia e dagli tchetniks, sono ricorsi anch'essi a pratiche violente quali esecuzioni sommarie, uccisioni, incendi di villaggi e purghe.

Un tale intreccio di conflitti e i terribili massacri portati avanti in questi anni, pur non costituendo il riflesso diretto di lotte intercomunitarie (con

¹³ Ducasse-Rogier, *op.cit.*, pag. 22.

l'eccezione della politica degli ustascia nei confronti dei Serbi), avranno inevitabili ricadute negative sui rapporti tra le comunità.

Tuttavia, l'apparire di conflittualità interne, alimentate e accompagnate dal contesto di crisi di quegli anni, viene bilanciato dalla costituzione di un esercito simbolizzante l'unione degli Slavi del sud, guidato da Tito. Quando, nel 1944, gli Alleati decidono di conferire il loro sostegno al movimento partigiano e quando quest'ultimo riesce a conseguire la vittoria contro gli occupanti, la tendenza alla tolleranza e alla coesistenza prende il sopravvento sulle passate divisioni. Per quarantacinque anni, la Jugoslavia crea intorno a quell'esercito che ha permesso la liberazione, *l'Armata popolare jugoslava*, un mito nazionale e, utilizzandola sul piano simbolico, la eleva al rango di "cemento" dell'unione del popolo jugoslavo. È solo negli anni 90' che la propaganda dei nazionalisti estremisti punterà il dito contro i massacri e le violenze del periodo della seconda guerra mondiale, strumentalizzandoli per sottolineare il ruolo perverso delle differenti comunità. A Biléca, oggi parte della *Republika Srpska*, un'insenatura nel terreno diventerà luogo di pellegrinaggio: in questa fossa vennero gettati i corpi di Serbi vittime degli ustascia. Nel 1991 si costruirà un monumento di commemorazione per questo episodio senza ricordare che, nello stesso villaggio e nello stesso periodo storico, ebbero luogo massacri di musulmani da parte dei Serbi. La memoria collettiva verrà utilizzata, quindi, come strumento di divisione e di guerra.

1.2 "Unità, fratellanza e uguaglianza" tra le nazioni nella Bosnia titina.

Il 29 novembre 1943 l'AVNOJ, il Consiglio antifascista di liberazione popolare della Jugoslavia, si riunisce nella cittadina bosniaca di Jajce e proclama l'associazione di sei repubbliche – Slovenia, Croazia, Serbia (con

le sue regioni autonome Vojvodina e Kosovo), Montenegro, Macedonia e Bosnia-Erzegovina – in “comunità di popoli e minoranze liberi”, che dal 1945 avrebbero costituito *la Repubblica Popolare Federativa di Jugoslavia* e nel 1946 si sarebbero dotati di una Costituzione.

Una “seconda” Jugoslavia rinasce, quindi, sotto l’egida di Tito, riuscendo a trovare una sua legittimazione nella vittoriosa lotta di liberazione dall’occupazione tedesca e italiana, nella rivoluzione socialista basata sull’ideologia marxista-leninista e nella figura carismatica del suo leader.

Il regime titino : La RPFJ, inizialmente satellite dell’URSS, intraprende una via originale a partire dal 1948, data in cui viene espulsa dal Kominform in seguito alla rottura tra Tito e Stalin. Da allora, Tito si presenta come guida del Movimento dei non-allineati e cerca di instaurare rapporti preferenziali con i Paesi in via di sviluppo.

Pur avendo le sue peculiarità, il sistema politico jugoslavo si sviluppa come uno Stato socialista che oscilla tra autoritarismo e totalitarismo. Tutte le funzioni dirigenti, economiche e sociali sono svolte da quadri scelti dal partito comunista, determinando un monopolio d’influenza e di controllo in tutti i settori della società: dall’economia alla politica, dalla cultura all’istruzione.

L’apparato statale è inseparabilmente legato alla struttura del partito e, conseguentemente, al Capo e alla sua élite più ristretta. Il pluralismo politico, infatti, viene abolito attraverso la sostituzione del sistema parlamentare con quello monopartitico nei primi anni dopo la seconda guerra mondiale. Già all’inizio del 1947, il partito monopolizza l’organizzazione della società politica, introducendo norme a tal fine.

Poco a poco, riesce ad allargare il suo controllo all’intera società civile, con la soppressione di ogni forma individuale d’espressione degli interessi sociali: tutti i canali per via dei quali quest’ultimi possono manifestarsi sono creati e controllati dallo Stato-partito. Con questo fine vengono instaurate varie categorie di cittadini - il “popolo lavoratore”, i “pionieri”, la “gioventù

socialista”, le “donne” – a ciascuna delle quali è assegnata un’organizzazione particolare dal sistema centrale che, quindi, riesce ad abolire le basi per una qualsiasi forma di esistenza autonoma degli individui. Nell’ambito di questo regime, inoltre, non è garantito lo Stato di diritto, nel senso del riconoscimento delle classiche libertà civili liberali. Infatti, le libertà e i diritti inclusi negli articoli 166 e 167 della Costituzione – tra cui libertà di pensiero, di stampa, di informazione e di associazione – sono limitati dalla stessa Carta che definisce i casi limite del loro utilizzo¹⁴.

Nonostante ciò, in Jugoslavia è sempre riuscita a sopravvivere una società civile latente che, di tanto in tanto, ha tentato di rendersi pubblica attraverso espressioni di disubbidienza civile quali scioperi e ribellioni studentesche¹⁵.

Per quanto riguarda la società economica, essa trova limiti al suo agire nella quasi totale assenza di proprietà privata e nell’essere inquadrata nel *sistema di autogestione dei rapporti produttivi*. La fondamenta di quest’ultimo progetto, tipicamente jugoslavo, sono create tra il 1952 e il 1953 e determinano l’introduzione di rapporti di autogestione al micro-livello dell’impresa, mentre le decisioni economiche globali vengono prese, come quelle politiche, a livello statale. Nel 1953 viene introdotta una nuova legge costituzionale che definisce il sistema *autogestione sociale*, proclamandone la sua applicazione non solo sul piano economico, ma anche su quello politico e sociale.

Uno Stato plurinazionale sotto l’inflessibile controllo del regime : Ciò che si rivela particolarmente interessante ai fini della comprensione delle future vicende bosniache e jugoslave, è l’organizzazione federale instaurata da Tito. Quest’ultimo, desideroso di placare le tensioni nazionaliste

¹⁴ “Libertà e diritti garantiti da questa Costituzione non possono essere tolti né limitati. Nessuno può utilizzare le libertà e i diritti di questa Costituzione allo scopo di abbattere le basi dell’ordinamento socialista democratico d’autogestione definito da questa Costituzione, di mettere a rischio l’indipendenza del paese, di violare le libertà e i diritti dell’uomo e del cittadino garantiti da questa Costituzione, di minacciare la pace e la collaborazione...” (Costituzione della RSFJ, 1981, pag.121).

¹⁵ Sekulic, *op.cit.*, pag.54.

manifestatesi in passato e di evitare la “dominazione” serba nel nuovo Stato, crea un sistema fondato sull’unione, sulla base di un principio federale, di sei Repubbliche e due province autonome (Vojvodina e Kosovo)¹⁶. La Costituzione del 1946 riconosce cinque nazioni costituenti, corrispondenti ai cinque popoli Slavi del sud (Croati, Macedoni, Sloveni, Serbi e Montenegrini), una moltitudine di nazionalità e tre lingue ufficiali. Questa struttura federale implica due cambiamenti importanti in rapporto al periodo precedente: innanzitutto, la composizione plurinazionale della Jugoslavia non costituisce più un tabù, dato che la coesione dello Stato è garantita dal partito comunista e da Tito; in secondo luogo la Serbia perde la sua capacità di influenzare il funzionamento dello Stato (essa rappresenta una voce su sei, o su otto negli ambiti in cui possono pronunciarsi anche le province autonome).

È fondamentale sottolineare che le sei Repubbliche riconosciute dalla Costituzione non costituiscono degli insiemi nazionali coerenti ma, al contrario, contengono molteplici nazionalità entro gli stessi confini. La Repubblica maggiormente caratterizzata da tale composizione mista è proprio la Bosnia-Erzegovina¹⁷, nella quale una delle comunità principali (quella dei musulmani) non è per lungo tempo riconosciuta come nazione¹⁸. Date tali composizione e organizzazione statale, i sentimenti di identificazione di molti cittadini della Jugoslavia probabilmente rispondono al *modello delle identità nazionali multiple*¹⁹ per cui coesistono, in uno stesso tempo, un’identità etnico-locale, molto spesso data dall’appartenenza etnico-geografica al territorio oppure etnico-religiosa, un’identità nazionale

¹⁶ Quest’ultimi due territori acquisiscono, con il passare degli anni e con lo svilupparsi del processo di decentralizzazione, uno status simile a quello delle Repubbliche. Infatti, la Costituzione del 1974, considerata l’apice della politica di decentralizzazione, accorda alle due province il diritto di promulgare una propria costituzione.

¹⁷ Il censimento del 1948 in Bosnia riconosce la presenza di Serbi per un 44%, di musulmani per un 30,7% e di Croati per un 24%. (Bougarel, *op. cit.*, pag.141).

¹⁸ Solo nel 1968 la “nazione musulmana” è riconosciuta accanto alle altre 5 previste dalla Costituzione del 1946.

¹⁹ Kodilja Renata, *Identità e nazionalismo nell’ex-Jugoslavia*, in *Studi Politici*, Ieraci, Mattina (a cura di), *Quaderni del dipartimento di scienze politiche dell’Università di Trieste*, n°3, 1999, pag. 242.

determinata dallo Stato/Repubblica di appartenenza e un'ultima identità definita dal possesso della cittadinanza della Federazione Jugoslava. Tali sentimenti d'appartenenza si sovrappongono l'uno all'altro in un sistema inclusivo raffigurabile attraverso una serie di tre cerchi concentrici, il più ampio dei quali è quello rappresentante la "cittadinanza jugoslava". I "tre cerchi" riescono a mantenere coesione grazie al regime titino e alle sue caratteristiche: il carisma del Capo, il sistema politico autoritario-totalitario, l'ideologia marxista-leninista, il sistema statale decentrato e la politica jugoslava delle nazionalità permettono la compattezza del sistema identitario ed evitano possibili contrasti tra i vari livelli di appartenenza.

Così, il modello dell'identità nazionale multipla riscontrabile nel periodo titino potrebbe aiutare a spiegare il clima di tolleranza e di convivenza pacifica tra le differenti comunità durante questa fase storica.

Se si guarda al caso specifico della Bosnia-Erzegovina, si nota come la politica delle nazionalità, la modernizzazione e l'urbanizzazione portate avanti da Tito riescano, in quell'epoca, a impedire il sorgere di possibili tensioni tra i vari gruppi etnico-religiosi. Essendo una società multinazionale, essa funzionava come una piccola Jugoslavia: qui, forse maggiormente rispetto alle altre Repubbliche, data la particolare sensibilità e l'eredità storica multietnica, l'individuo era inserito nelle istituzioni del sistema sotto un controllo rigoroso e in rispetto del criterio nazionale, che garantiva la spartizione del potere tra i popoli costitutivi e le minoranze. Tale criterio non permetteva di perdere la memoria dell'appartenenza nazionale, la quale conviveva con un continuo richiamo alla "fratellanza e unità". Infatti, si aspirava alla formazione di una cultura diversa, caratterizzata da un interesse sovra-nazionale, insistendo sull'identità di classe e sull'internazionalismo; si propagavano valori e principi universali, la fratellanza, la convivenza pacifica e i matrimoni inter-etnici, mentre venivano ricordate continuamente le radici etniche e nazionali. A partire dagli anni '60, è proprio grazie alla nascita di un sentimento d'appartenenza "jugoslavo", in particolare nei centri urbani, che le differenti identità

comunitarie tendono a sfumarsi e a mescolarsi con nuove identità. Contemporaneamente, il numero dei matrimoni misti tende ad aumentare. Non si può negare che questi fenomeni interessino principalmente le città e le classi istruite mentre, nelle campagne, l'appartenenza comunitaria rimane il sentimento preponderante. Anche qui, però, durante i quarant'anni del regime, le differenze non arrivano a sfociare nella conflittualità.

In conclusione, se il grande ruolo storico di Tito consiste nel tentativo di sviluppare delle forme di integrazione politica e culturale fra popoli jugoslavi, i metodi e i modi sui quali aveva inteso fondare i processi integrativi, trovano il loro limite nello spirito di una società dalla struttura comunista: repressivi, inflessibili e insensibili ai processi interni di sviluppo della società civile.

Uno Stato come quello jugoslavo, multinazionale e multiculturale, poteva sopravvivere solo con presupposti d'integrazione sociale e forme politiche in grado di risolvere quotidianamente, e in modo deliberato, i conflitti tra i singoli gruppi nazionali, etnici e culturali da una parte, e lo stesso Stato comune, dall'altra. Perché ciò fosse possibile, era necessario che lo Stato desse la priorità ai *diritti individuali* politici e sociali dei cittadini, e solo successivamente garantisse i diritti collettivi.

Tuttavia, la Jugoslavia garantiva diritti alle nazionalità, alle minoranze e alla "classe proletaria", trascurando del tutto i diritti dell'individuo. Il singolo partecipava alla vita politica e sociale sempre in quanto membro di una collettività, nazionale o di classe. D'altra parte, in una società monodimensionale e in un sistema politico monopartitico, il pluralismo di interessi non poteva che essere espresso attraverso categorie "nazionali". Infatti, in seguito alle manifestazioni della società civile degli anni '70, quali una serie di scioperi, i vertici jugoslavi si convinsero della necessità di una riforma del sistema che, però, non attuarono attraverso la concessione di diritti ai singoli cittadini ma con l'elargizione di una maggiore autonomia alle Repubbliche e alle province. Per questo motivo il testo della Costituzione del 1974 ha avuto un'importanza storica per gli sviluppi della

crisi jugoslava, non solo a causa della più ampia sovranità delle entità costituenti la Federazione, ma anche, e soprattutto, perché si era perso il momento giusto per una riforma politica liberale.

Come afferma Sekulić, “l’atomizzazione collettivista della società nel periodo del regime comunista ha preparato il terreno ai nazionalismi”²⁰.

1.3 La transizione jugoslava e la nascita dell’*etnonazionalismo*.

Il collasso totale del sistema avviene quando esso non è più capace di produrre con successo “una auto-legittimazione ideologica della realtà, quando il surrealismo metodico del socialismo reale è diventato impossibile”²¹. Con la dissoluzione del potere totalitario rimane un vuoto, il quale lascia spazio libero al “collettivismo che, in un periodo probabilmente lungo di transizione, assumerà la forma di soggetto di disordini politici e anche sociali”²². La previsione di Puhovski, e di alcuni intellettuali ex-jugoslavi dell’opposizione democratica, per cui il collettivismo, “liberato dalle catene della mancanza di libertà”, si sarebbe presentato sotto forma di nazionalismo, facendo tornare in secondo piano l’individuo, si è dimostrata fondata.

Il progetto jugoslavo di autogestione, applicato alla totalità del sistema a partire dagli anni ’70, nonostante le sue immense pretese si è rivelato fallimentare per due motivi: non è riuscito a creare una società socialista essenzialmente diversa dai modelli totalitari del socialismo reale, pur avendo aspirazioni democratiche, perché non ha mai riconosciuto le libertà e i diritti individuali che avrebbero permesso agli attori sociali di partecipare autonomamente alla costruzione di una società civile e di uno spazio

²⁰ Sekulic, *op.cit.*, pag.68.

²¹ Citazione di Puhovski, 1990 in Sekulic, *op.cit.*, pag.75.

²² *Ibidem*.

politico democratico; in secondo luogo, non ha avuto successo nel tentativo di sviluppare legami sociali di integrazione che avrebbero potuto funzionare da contrappeso alle forze centrifughe dei nazionalismi.

Il regime, attraverso il sistema dell'autogestione, ha costruito identità culturali, economiche, morali solo in riferimento all'ideologia ufficiale, determinando la nascita di sudditi e non di *cittadini*. Tale processo, una volta entrati nella fase post-totalitaria, ha determinato una forte instabilità e il rischio di irresponsabilità politica tra gli attori sociali, una gran parte dei quali ha abbracciato l'ideologia nazionalista dimenticandosi dei nessi integrativi trasversali esistenti al di là delle proprie origini etniche.

Le cause e i fattori della dissoluzione della RPFJ : La transizione politica e sociale in Jugoslavia è stata caratterizzata da molteplici fattori, il primo dei quali si può ritrovare nella crisi di legittimazione dello Stato seguita alla morte del Presidente Tito nel 1980.

Con la sua scomparsa cadde un simbolo del patriottismo jugoslavo e della legittima esistenza dello stesso regime. Inoltre, essendo stato Tito capo unico di tutte le forme del potere statale, si rivelò in quel momento la complessità della questione della successione nella leadership. La Costituzione del 1974 prevedeva, al riguardo, una forma particolare di *presidenza collettiva* composta, a livello federale, da rappresentanti delle sei Repubbliche e delle due regioni autonome, i quali avrebbero dovuto assumere funzioni presidenziali a rotazione secondo il principio del *primus inter pares*. La stessa Costituzione aveva portato a termine il processo di decentralizzazione del potere a livello federale, dando una sovranità sempre maggiore alle Repubbliche. Già negli anni '60 era stata abolita la Camera dei produttori, l'unica istituzione politica costruita su base civica e non nazionale. Nel sistema politico era stato introdotto, poi, il *sistema delle deleghe* che determinò una parziale perdita di autonomia decisionale del governo centrale. Quest'insieme di processi, culminati nell'emanazione della Carta del 1974, avrebbero portato ad uno spostamento del centro del

potere dall'istituzione federale a quelle repubblicane; elemento di per sé positivo ma, se riferito allo scenario che si delineerà all'inizio degli anni '90, pericoloso e strumentalizzabile. Le stesse basi costituzionali della RSFJ nascondevano, quindi, una bomba ad orologeria che sarebbe esplosa una volta allentate le catene del regime. Infatti, se si guarda al testo dell'ultima Costituzione²³, si nota una mancanza di chiarezza nella definizione del soggetto della sovranità e un generico riconoscimento del diritto all'autodeterminazione dei popoli. Nella transizione ad un sistema post-totalitario, conclusasi con la dissoluzione dello Stato federale, il problema del soggetto della sovranità è stato manipolato fino in fondo, in senso politico e normativo, da tutte le élite nazionaliste, che lo hanno interpretato ognuna a modo suo, in dipendenza dal contesto e dal proprio interesse: da parte delle élite slovene per la secessione; da parte di quelle croate per proteggere i confini precedenti della Croazia e per legittimare le aspirazioni territoriali sulla Bosnia; da quelle serbe per ribadire che il diritto all'autodeterminazione spetta ai popoli e non alle repubbliche, non, però, nel caso degli albanesi del Kosovo; da quelle musulmane e bosniache per la sopravvivenza.

Un altro fattore che ha caratterizzato la transizione jugoslava e preparato il terreno per la crisi politica ad essa seguita, è stato il manifestarsi di una profonda crisi economica, scoppiata in pieno dopo la morte di Tito.

Negli ultimi anni del regime socialista il tasso d'inflazione cresceva rapidamente, dal 40 e 50% nel 1983, al 250% nel 1988. Il debito estero²⁴ e il pagamento degli interessi prosciugavano le risorse che entravano nelle casse dello Stato, impedendo il risanamento dell'economia e l'implementazione delle riforme necessarie. La frattura tra le repubbliche del nord,

²³ “La RSFJ è uno Stato federale, una comunità statale di popoli volontariamente associati e delle loro repubbliche socialiste, così come delle regioni autonome di Vojvodina e Kosovo, facenti parte della Repubblica socialista di Serbia, basata sul potere e sull'autogestione della classe operaia e di tutti lavoratori; è una comunità socialista, d'autogestione, democratica, di lavoratori e cittadini e di popoli e minoranze a pari diritto” (Costituzione della RSFJ, 1981, pag.39).

²⁴ Alla fine degli anni '80 il debito estero jugoslavo ammontava attorno ai 20 miliardi di dollari.

tradizionalmente più sviluppate, e quelle del centro e del sud diventava, in seguito al peggioramento della situazione economica, sempre più profonda. Mentre il PIL sloveno, nel 1983 rappresentava il 197% della media jugoslava e quello croato il 125%, il Montenegro (77%), la Bosnia-Erzegovina (69%) e la Macedonia (65%) erano le repubbliche meno sviluppate della Federazione.

La crisi, ampliando le differenze economiche tra le repubbliche e determinando il sorgere di necessità relative alla redistribuzione della ricchezza interna, complicò ulteriormente i già difficili rapporti tra le leadership repubblicane e la dirigenza politica federale, spezzando i nessi di solidarietà rimanenti.

In più, come è stato sottolineato, “la percezione di uno sviluppo economico diseguale conseguente al funzionamento naturale di alcune forze economiche, può produrre negli individui sentimenti di deprivazione relativa rendendoli politicamente inquieti in certe circostanze e particolarmente sensibili alle espressioni di nazionalismo”²⁵.

Sono proprio tali “sentimenti di deprivazione”, derivanti dall’accresciuta scarsità delle risorse economiche, che favoriscono un crescente *senso di minaccia collettiva* e che predispongono i membri di un gruppo al pregiudizio e, nel caso del gruppo etnico, al pregiudizio etnico e al nazionalismo. La crisi economica, quindi, favorisce tra le altre cose la sostanziale modificazione dell’immagine del “*nemico collettivo*”²⁶.

La politica ufficiale jugoslava identificava chiaramente il nemico collettivo come esterno allo Stato federativo; il Movimento dei Non Allineati, di cui la Jugoslavia di Tito era membro attivo, concretizzava tale orientamento. Le politiche di mobilitazione della “difesa popolare” mantenevano la coesione interna con funzione difensiva rispetto al *nemico esterno* sempre presente. Dopo la morte di Tito e il crollo della contrapposizione tra i blocchi, l’identificazione del nemico appare prima confusa e poi definitivamente

²⁵ Kodilja, *op.cit.*, pag. 247.

²⁶ Ivi, pag. 250.

cambiata: alla vigilia della disgregazione della Federazione jugoslava, il nemico assume sembianze “interne” attraverso un processo di *demonizzazione del nemico di casa*. Quest’ultimo diventa l’*Altro*, ovvero colui che non appartiene al nostro gruppo etnico o alla nostra nazione, la cui immagine viene volutamente distorta per suscitare nell’*ingroup* sentimenti di ostilità, paura di essere oltraggiati, senso di minaccia, bisogni di difendersi e di aggredire.

L’occupazione dello spazio politico da parte degli etnonazionalismi : È proprio nella genesi dei movimenti etnonazionalisti, in particolare quello serbo, che è possibile riscontrare una strumentalizzazione di tali sentimenti di paura esistenziale per la propria comunità. Con un uso indiscriminato dei media (in particolare radio e televisione), si fece in modo di dare corpo a quegli “orrendi fantasmi collettivi”, personificandoli nella rappresentazione dell’altra nazione. Gli etnonazionalismi “giocarono” con le componenti dell’identità collettiva con la pretesa di presentarla come eterna, genuina e a-storica ma, in realtà, con il fine di introdurre categorie, politiche e non spontanee, tese all’esercizio del potere.

Tali movimenti sono riusciti, attraverso l’utilizzo di questi metodi, a diventare protagonisti della dissoluzione jugoslava e a riempire il vuoto di potere ad essa seguita. Infatti, come si è visto in precedenza, la crisi di legittimità del Partito e dello Stato, seguita alla morte di Tito ed esacerbata dalle difficoltà economiche, ha portato alla progressiva disintegrazione delle istituzioni del sistema. In seguito alla rapida delegittimazione del regime comunista e al vuoto istituzionale che si era creato, si è aperto un enorme spazio di libertà. Spezzate le vecchie relazioni, furono accettati nuovi modelli di comportamento, si crearono nuove forme di solidarietà, furono definiti nuovi interessi materiali intorno ai quali si raccoglievano diversi gruppi di attori. È importante non dimenticare che si parla di società totalmente prive di cultura democratica. E, forse, è proprio per questo motivo che i primi a consolidarsi furono i gruppi politici orientati, già nel

periodo precedente, verso valori etnonazionalisti, che si trattasse di “ex-comunisti” o di autentici nazionalisti. Tuttavia, come si è già ripetuto, l’omogeneizzazione delle masse in base alle identità nazionali in Croazia e, soprattutto, in Serbia, sorse a posteriori, come conseguenza delle politiche delle élites, e non come esplosione di immaginarie, ancestrali pulsioni legate all’appartenenza etnica, intrinseche ai sentimenti nazionali.

Così, nel momento in cui si stava aprendo uno spazio pubblico dove la società civile poteva esprimersi, si preparò il passaggio da un autoritarismo comunista ad uno di tipo “nazionale”.

Per comprendere i meccanismi di tale processo, è importante sottolineare che il pluralismo sorto in Jugoslavia tra la fine degli anni '80 e il 1990 ha avuto come punto di riferimento le singole Repubbliche e non l’insieme del paese²⁷. In altre parole, la trasformazione politica e sociale del regime jugoslavo venne “monopolizzata” dagli attori repubblicani e nazionali, mentre il livello federale fu completamente trascurato; conseguentemente, in quegli anni, secondo una tendenza già sviluppatasi precedentemente, il potere politico si spostò dalle istituzioni federali alle dirigenze delle singole Repubbliche: la dissoluzione del sistema monopartitico jugoslavo scorreva parallelamente al rafforzamento dei centri di potere repubblicani. Ai fini della nostra analisi, quindi, sarà utile andare ad osservare da vicino la situazione interna delle differenti Repubbliche.

Verso la seconda metà degli anni '80, soprattutto in Slovenia, nelle riviste cominciarono ad emergere i primi segni del risveglio della società civile. La discussione pubblica, anche su temi politici scomodi, diventò sempre più aperta negli ambiti intellettuali e culturali, e iniziò a mettere in discussione le basi stesse del sistema. Questi nuovi venti di liberalizzazione non sono però stati accolti nello stesso modo dalle élite politiche delle varie Repubbliche. Mentre in Slovenia i comunisti accettarono di discutere anche sulla possibilità di una trasformazione ideologica del sistema, in Serbia l’arrivo di Slobodan Milošević nell’arena pubblica, in veste di Presidente

²⁷ Bianchini Stefano, *Sarajevo, le radici dell’odio*, Edizioni Associate, Roma, 1993.

della Lega dei comunisti serba, segnò l'inizio dell'ondata nazionalista che avrebbe pervaso l'intera società jugoslava.

Tuttavia, anche la via slovena alla trasformazione politica era, in fondo, di stampo etnonazionale, il che si era manifestato già nel 1987 in un'edizione speciale della rivista *Nova Revija* dedicata al "Programma nazionale sloveno"²⁸. Tale programma metteva in discussione la legittimità dello Stato jugoslavo, essendo visto quest'ultimo come non più in grado di soddisfare l'interesse dei suoi popoli.

In Croazia il ritmo della trasformazione fu più lento ma, anche qui, nel 1990 nacquero nuovi partiti fuori dal controllo dei comunisti croati. Questi si formarono principalmente intorno alle élites intellettuali etnonazionaliste guidate dal futuro Presidente della Croazia, Franjo Tudjman.

Mentre in Slovenia, e inizialmente anche in Croazia, nacquero associazioni politiche indipendenti dall'ideologia comunista e nazionalista, il populismo serbo, con la sua forte impronta etnonazionalista, rafforzato dalla crescente tendenza verso la dissoluzione della Jugoslavia (che avrebbe lasciato il popolo serbo diviso in tre unità territoriali) impediva, nonostante l'esistenza di una debole ma potenzialmente dinamica società civile, la nascita di forze che potessero contraddire Milošević in modo significativo.

Per quanto riguarda la Bosnia, dato che la sua nomenclatura politica era costituita da comunisti titoisti ancora più radicali e ortodossi che nelle altre Repubbliche, i cambiamenti avvennero più lentamente. Inoltre, si potrebbe sostenere che, almeno inizialmente, la sua trasformazione non è andata in direzione etnonazionalista. Molti politici ex-comunisti bosniaci non si sono lasciati contagiare dal virus del nazionalismo: sono rimasti legati alle premesse sovra-nazionali proprie dell'ideologia socialista. In pratica, nella discussione sull'ordinamento politico dello Stato federale, tra l'opzione confederale, sostenuta dalle due Repubbliche occidentali Croazia e Slovenia, e le aspirazioni centralizzatrici della Serbia, i leader politici della Bosnia comunista insistevano su una soluzione politica pacifica,

²⁸ Sekulic, *op.cit.*, pag. 79.

sottolineando, a ragione, il pericolo che le tendenze nazionaliste di dissoluzione della Jugoslavia avrebbero rappresentato per la Bosnia. Nonostante ciò, purtroppo, queste élite politiche sono rimaste all'interno di schemi di pensiero rigidi e sorpassati. Esse non sono state capaci di proporre un progetto strutturato e convincente che potesse sostenere lo specifico interesse bosniaco e che fosse in grado di arginare la crescente ondata nazionalista proveniente dalla Serbia e dalla Croazia.

Infatti, il pericolo più grande per la Bosnia si trovava al di là dei suoi confini: l'omogeneizzazione dei corpi nazionali croato e serbo oltrepassava i territori delle due Repubbliche e così anche in Bosnia comparvero personaggi politici che si proponevano come ideologi locali dei movimenti etnonazionalisti. Essi agivano principalmente seguendo i programmi ideologici e politici in cui si riconoscevano i partiti nazionalisti dei paesi confinanti, considerati madrepatrie. Di riflesso, pur se più tardivamente, anche i musulmani bosniaci si unirono in nome di una comune appartenenza etnico-religiosa, guidati da leader che li avrebbero accompagnati negli anni successivi.

Nonostante ciò, mentre in Serbia ed in Croazia l'apertura della sfera pubblica aveva portato, grazie al deterioramento del vecchio sistema, all'avvento di un nazionalismo e di un populismo aggressivi e, conseguentemente, all'emergere di un clima di intolleranza inter-etnica e inter-nazionale, in Bosnia questo processo avveniva a rilento. D'altra parte, un movimento per la pace e la democrazia si era sviluppato in modo particolarmente evidente proprio in Bosnia. L'UJDI (Associazione per l'alternativa democratica jugoslava), il primo germoglio della vita politica pluralista in Jugoslavia nel 1989, aveva la sua roccaforte e i suoi più numerosi sostenitori in questa Repubblica.

La Bosnia di questo periodo, quindi, grazie alla capacità del vecchio regime di mantenere l'ordine sociale e alla contemporanea auto-liberazione della società, diventò una sorta di oasi, in particolar modo nei centri urbani,

all'interno di una Jugoslavia profondamente scossa dallo sgretolamento del vecchio e dall'incertezza del nuovo.

Tuttavia, anche qui, il nazionalismo era destinato a guadagnare terreno, seminando paura nella provincia, nei villaggi e nelle periferie dove la memoria storica delle vittime e dei carnefici persisteva più a lungo. Contemporaneamente, la libertà via via acquisita portava alla perdita dei punti di riferimento precedenti: i vecchi valori venivano messi in discussione e il sistema di sicurezza sociale comunista, che per anni aveva garantito ai bosniaci la protezione di base, si stava sfaldando. Così, cresceva la paura per il futuro, che veniva poi trasformata nella paura dell'*Altro*, il diverso, lo straniero. Questa psicosi caratteristica del nazionalismo, la quale si sarebbe poi trasformata in un'"euforia" collettiva, era alimentata e forzata tra la popolazione bosniaca dai media delle Repubbliche vicine. Il messaggio che giungeva era chiaro: dopo il collettivismo rigoroso dell'epoca di Tito, l'individuo, lasciato "solo", poteva salvarsi soltanto identificandosi con i suoi "fratelli di sangue". L'*Altro*, che da fratello dell'epoca precedente diventava nemico, costituiva una minaccia da cui doversi difendere.

Una diversa ideologia collettivista, di tipo etnonazionalista, si faceva avanti per andare a sostituire quella precedente, basata sul marxismo-leninismo.

Le prime elezioni democratiche in Bosnia : A una tale evoluzione dello spazio politico bosniaco seguì, a partire dalla prima metà del 1990, la formazione di partiti secondo criteri comunitari.

Il partito che pretendeva di rappresentare gli interessi dell'intera popolazione croata in Bosnia prendeva il nome della formazione d'oltre confine guidata da Tudjman, *Comunità democratica croata (HDZ)*, indicando con tale scelta la volontà di unire tutti i Croati etnici, al di là della propria cittadinanza, in una Grande Croazia.

Il *Partito democratico serbo (SDS)*, guidato da Radovan Karadžić, presentava un programma elettorale in cui si affermava la volontà di “risvegliare la coscienza nazionale dei Serbi”.

Il partito nazionale dei musulmani, guidato da Alija Izetbegovic, era l'unico dei tre a non indicare nella propria denominazione l'appartenenza etnica, chiamandosi *Partito dell'azione democratica (SDA)*. Quest'ultimo affermava di rappresentare gli interessi dei musulmani di Bosnia ma, nello stesso tempo, rivolgeva la sua attenzione anche alle altre parti del paese dove vivevano musulmani.

Tutti e tre i partiti si ritenevano la voce della risvegliata coscienza nazionale dei propri popoli, andando a rispecchiare la condizione socio-politica della ex-Jugoslavia, dove l'attenzione non era più concentrata sulla transizione e sul consolidamento democratico ma sulla lotta tra nazioni e comunità etniche.

I partiti nazionali dei serbi e croati bosniaci proclamavano apertamente di essere fortemente legati, rispettivamente, alle formazioni di Milosevic e Tudjman. In più, entrambi dichiaravano di essere aperti ai cambiamenti di confine tra le Repubbliche. Il partito di Izetbegovic era l'unico tra i partiti nazionali che si proclamava per una Bosnia unita e multinazionale.

Alle elezioni bosniache, tenutesi il 18 novembre 1990, i tre principali partiti nazionali riportarono una vittoria schiacciante. In entrambi i rami del Parlamento repubblicano, queste tre formazioni occuparono l'80% dei seggi: lo SDA il 37,8%, lo SDS il 26,5% e l'HDZ il 14,7%. La Lega comunista bosniaca subì una totale disfatta, vincendo solo il 6% dei seggi. Questi risultati sono legati al problema centrale della transizione, ovvero alla mancanza di un'opzione politica sovranazionale, socialdemocratica, liberale che svolgesse un ruolo di seria alternativa ai partiti nazionali. Inoltre, nessuna delle opzioni politiche anti-nazionaliste esistenti sembrò offrire, nei programmi politici, un'alternativa per la Bosnia nell'eventualità della dissoluzione della Federazione. Tutte queste opzioni, infatti, avevano data per certa la sopravvivenza dello Stato jugoslavo, in veste di federazione

o di confederazione, e il mantenimento dei suoi confini. I partiti democratici della Bosnia-Erzegovina affermavano che questa repubblica avrebbe potuto avere un futuro solo all'interno della Jugoslavia, altrimenti sarebbe scomparsa. Il programma del Partito riformista affermava esplicitamente: “per noi dunque non esiste il dilemma se siamo pro o contro la Jugoslavia, nei confini internazionalmente riconosciuti, ma piuttosto di come preservarla, cioè ricostruirla”²⁹.

Nel 1990 i cittadini vivevano un senso di insicurezza crescente e i partiti democratici non offrivano una soluzione in grado di rassicurarli nel caso di una sempre più probabile dissoluzione della Federazione. Per questo, di fronte alla scheda elettorale, i bosniaci non seppero che affidarsi alla propria comunità di appartenenza, unico riferimento sicuro in un mare di incertezze. Se l'esistenza di queste tre formazioni, costituitesi secondo un criterio etnico, manifestava l'emergere di un bisogno di sicurezza in seno alla società bosniaca, questo non significava che le diverse comunità della Bosnia fossero, già allora, irrimediabilmente divise. Infatti, i tre partiti rappresentanti i principali gruppi etnonazionali strinsero, in occasione del voto, un'alleanza elettorale che, una volta ottenuta la vittoria, li portò a costituire un governo di coalizione e a dividersi tra loro i principali incarichi: Izetbegovic divenne “presidente della presidenza”, Krajišnik (SDS) assunse l'incarico di presidente del parlamento e Pelivan (HDZ) quello di primo ministro. I ministeri, a loro volta, vennero distribuiti secondo criteri nazionali per costituire un *governo di unità nazionale*. Quest'ultimo, però, non avrebbe resistito alla dissoluzione della Jugoslavia e allo scoppio del conflitto in Croazia e Slovenia, nonché alle aspirazioni territoriali che la Serbia avanzava sempre più prepotentemente sulla Bosnia-Erzegovina.

Il conflitto in Slovenia e Croazia: l'inizio della crisi: Anche le elezioni croate del 1990 determinano la vittoria delle forze nazionaliste, qui

²⁹ citazione tratta da Sekulic, *op.cit.*, pag. 110.

rappresentate dal partito HDZ, il cui leader, Franjo Tudjman, assume la carica di Presidente della repubblica. Conseguentemente agli esiti elettorali, i serbi della provincia croata di Knin, sentendosi minacciati dalle crescenti provocazioni dei nazionalisti croati, si organizzano per creare milizie armate che diventeranno protagoniste di innumerevoli scontri con le forze di polizia. Il “risveglio” della comunità serba è motivato dalle dichiarazioni del nuovo governo, il quale definisce la Croazia come lo “Stato nazionale della nazione croata” e afferma che i non-Croati, pur essendo cittadini con uguali diritti, non sono riconosciuti come membri della nazione costituente. Il meccanismo della paura dell’Altro prende piede e determina un crescente attivismo nei Serbi di Croazia.

Nello stesso tempo, gli Sloveni manifestano sempre più apertamente la volontà di uscire dalla Federazione jugoslava. La Slovenia, infatti, si presentava come la repubblica più ricca e etnicamente omogenea dello Stato jugoslavo, e non aveva più interesse a rimanere dentro i confini di un paese che non riusciva, né economicamente, né politicamente, a effettuare la transizione dal comunismo alla democrazia e all’economia di mercato.

Dopo un lungo periodo di incubazione, nel maggio 1991 scoppia la crisi istituzionale allorché i membri serbi rifiutano di accettare la nomina di un croato alla presidenza federale, pur avendo quest’ultimo il diritto di occupare la carica secondo la regola della rotazione. Slovenia e Croazia, allora, colgono l’occasione per dichiarare unilateralmente la loro indipendenza il 25 giugno successivo³⁰.

Immediatamente dopo, le truppe della *JNA* (*Jugoslovenska narodna armija*, l’Armata popolare jugoslava), giustificate dal testo della Costituzione della RPFJ, la quale riconosceva solo un diritto “formale” alla secessione delle repubbliche, entrano in Slovenia con il fine ufficiale di salvaguardare l’integrità della Jugoslavia. In realtà, la JNA agisce rispondendo agli ordini di Milosevic, il quale era riuscito a farsene un alleato grazie alla

³⁰ Nel dicembre 1990 e nel maggio 1991 vennero organizzati dei referendum in entrambi i paesi: l’89% degli elettori sloveni e il 92% dei croati si dichiararono favorevoli all’indipendenza.

composizione prevalentemente serba dei quadri dell'esercito e al fatto che lo Stato-maggiore era contrario alla dissoluzione della Federazione.

La prima guerra jugoslava sarà breve, tanto da poter essere definita come "un'operazione di polizia"³¹, dimostrando che Milosevic, elevatosi a difensore ufficiale dell'unità jugoslava, era in verità interessato alla creazione di una Grande Serbia e, all'interno di questo disegno, la Slovenia non rappresentava un obiettivo vitale, vista la quasi totale inesistenza di una comunità serba al suo interno. Così, dieci giorni più tardi, i carri armati dell'Armata popolare si ritirano dalla Slovenia, lasciandole intraprendere il cammino dell'indipendenza e, a lungo termine, dell'integrazione europea.

Lo scenario si presenta diversamente in Croazia dove, a partire dall'agosto 1991, si svolge un conflitto lungo e crudele che vede opporsi le autorità croate e i Serbi delle "regioni autonome", i quali erano sostenuti dalla JNA e da forze paramilitari giunte da Serbia e Montenegro.

L'Armata popolare, infatti, intraprende questa guerra con il fine di realizzare le aspirazioni secolari dei Serbi, ovvero la creazione di una "Grande Serbia" che unisse tutti i territori in cui vivevano comunità appartenenti a quest'etnia. Per concretizzare tale proposito, era necessario tracciare nuovi confini e creare territori etnicamente puri: in Croazia, ciò significava scacciare dalla Slavonia e dalla Krajina la popolazione di fede cattolica. Questa politica viene realizzata attraverso un'operazione militare che vede l'impiego contemporaneo di due forze e di due corrispondenti strategie: da un lato, la JNA attacca i centri urbani, li bombardava e li prende d'assedio; dall'altro, le forze paramilitari e le bande armate giunte da Serbia e Montenegro attuano una politica di terrore e di pulizia etnica che provoca numerosi morti e fughe tra la popolazione di etnia croata.

Il conflitto terminerà definitivamente nell'anno della stipula degli Accordi di Dayton, ma conosce un allentamento delle tensioni già a partire dalla fine

³¹ Pirjvec Joze, *La dissoluzione della Jugoslavia e i conflitti successivi*, in Guida Francesco (a cura di), *Dayton dieci anni dopo: guerra e pace nella ex Jugoslavia*, Carocci, Roma, 2007.

del 1991, quando le Nazioni Unite inviano in Krajina caschi blu con funzioni di *peacekeeping*³².

I preparativi politici della guerra in Bosnia: Le vicende che coinvolsero Croazia e Slovenia ebbero ripercussioni anche in Bosnia Erzegovina, dove, soprattutto nelle zone rurali e di provincia, ciò che avveniva nelle repubbliche vicine alimentava il clima di paura e di sfiducia. Infatti, data la sua particolare struttura demografica, la Repubblica bosniaca non poteva che conoscere tensioni interne nel momento in cui una guerra opponeva Serbi e Croati al di là delle sue frontiere. Tuttavia, almeno nei centri urbani si riusciva ancora a mantenere il neo-nato clima di apertura della sfera pubblica: i partiti dell'alternativa democratica riuscivano a mobilitare la società civile, vari movimenti pacifisti si sviluppavano e numerose forze non-nazionali criticavano la politica del sistema tripartitico.

Nonostante queste eccezioni, i partiti etnonazionalisti dominavano la scena politica, avvalendosi della forza del mandato conferito loro dagli elettori.

In questa fase, diventò sempre più chiaro che i musulmani di Izetbegovic sarebbero entrati in coalizione con l'HDZ per contrastare la politica aggressiva dei leader nazionalisti serbo-bosniaci. Nella primavera del 1991, l'SDA, appoggiato dai croato-bosniaci, si pronunciò di fronte al Parlamento per l'indipendenza della Bosnia in caso di dissoluzione della Federazione jugoslava.

Fu proprio la discussione sullo status della Bosnia che portò allo scioglimento dell'accordo di collaborazione tra i tre partiti nazionali, conclusosi nel momento in cui i deputati del partito serbo-bosniaco abbandonarono il Parlamento³³. Nello stesso tempo, si cominciarono a

³² Pirjvec, *op.cit.*, pag. 65.

³³ Durante la sessione parlamentare svoltasi nella notte tra il 14 e il 15 ottobre 1991, in seguito alla proposta avanzata da HDZ e SDA di votare una dichiarazione sulla sovranità della Bosnia, i membri della SDS, ostili a qualsiasi progetto di sfaldamento della Jugoslavia, lasciarono la seduta in seguito ad un minaccioso discorso del loro leader Karadzic. Quest'ultimo affermò "La via che avete scelto è la stessa che ha portato la Croazia all'inferno. Ma l'inferno della guerra in Bosnia Erzegovina sarà ancora più grave e

fondare le “regioni autonome” all’interno del paese, sia nelle aree controllate dai serbi che in quelle a prevalenza croata.

In questo clima di divisione, il 29 febbraio e il 1° marzo del 1992 venne organizzato un referendum che chiedeva agli elettori di rispondere ad una fondamentale domanda: “Siete per una Bosnia Erzegovina sovrana ed indipendente, Stato di cittadini di pari diritto, dei popoli della Bosnia Erzegovina, musulmani, serbi, croati e di appartenenti ad altri popoli che vivono in essa?”³⁴. Di fatto, il referendum e il quesito che vi veniva posto avevano la funzione di legittimare le decisioni politiche riferite, non agli interessi dei singoli cittadini, ma a quelli delle comunità etnonazionali che, come si è visto, erano all’epoca già fortemente contrapposte. Il risultato fu quasi scontato, visto che la semplice somma dei voti dei croati e dei musulmani garantiva la maggioranza: su 2.061.932 potenziali votanti, il 63,95% (ovvero il 99,4% degli elettori effettivi) rispose positivamente alla domanda.

Immediatamente dopo l’esito del referendum, i leader del SDS reagirono organizzando la “resistenza” dei cittadini di etnia serba e innalzando barricate per le strade di Sarajevo. Di fronte ad una situazione così tesa, la comunità internazionale non seppe intervenire e proporre mezzi di soluzione efficaci: non avendo compreso i meccanismi della dissoluzione jugoslava e essendo priva di strumenti legali per affrontare questo genere di difficoltà all’interno di stati multietnici, privò la Bosnia della possibilità di difendersi (attraverso un embargo sulle armi applicato all’intera ex Jugoslavia³⁵) e non

potrebbe portare con sé la scomparsa della nazione musulmana”(citazione da Bougarel, *op.cit.*, pag. 10).

³⁴ Sekulic, *op.cit.*, pag. 114.

³⁵ L’embargo fu deciso con la risoluzione n°713/1991 del Consiglio di sicurezza. La decisione delle Nazioni Unite riguardava l’intera Jugoslavia ma, in seguito alla dichiarazione di indipendenza della repubblica bosniaca, il contesto in cui essa si applicava cambiò radicalmente, facendo sì che la risoluzione andasse a privare un Stato, già per alcuni vittima di un’aggressione, del diritto alla legittima difesa quale riconosciuto dall’articolo 51 della Carta dell’ONU. Dato che il Consiglio di sicurezza non si preoccupò di adottare alcuna misura coercitiva per difendere uno dei suoi membri (la Bosnia Erzegovina entrò a far parte delle Nazioni Unite il 22 maggio 1992), alcuni osservatori hanno affermato che il mantenimento dell’embargo durante gli anni del conflitto ha dimostrato l’incoerenza della politica degli Stati membri dell’organizzazione nei confronti della Bosnia.

ascoltò la richiesta, avanzata da Izetbegovic, di inviare caschi blu sul territorio bosniaco.

L'inizio delle operazioni belliche fu condizionato da una decisione della stessa comunità internazionale. Infatti, sulla base di una strategia pianificata dai vertici dell'SDS e dai generali dell'Armata popolare, si aspettò la conferma ufficiale dell'indipendenza della Bosnia-Erzegovina da parte dell'Unione Europea per iniziare, il 6 Aprile 1992, il bombardamento e l'assedio di Sarajevo.

Capitolo Secondo

La guerra (1992-1995).

“A Sarajevo, chi soffre d’insonnia può sentire strani suoni nella notte cittadina. Pesantemente e con sicurezza batte l’ora della cattedrale cattolica: le due dopo mezzanotte. Passa più d’un minuto (esattamente settantacinque secondi, li ho contati) ed ecco che si fa vivo, con suono più flebile, ma più penetrante, l’orologio della chiesa ortodossa, e anch’esso batte le due. Poco dopo, con voce sorda, lontana, il minareto della moschea imperiale batte le undici: ore arcane, alla turca, secondo strani calcoli di terre lontane, di parti straniere del mondo. Gli ebrei non hanno un orologio proprio che batta le ore, e solo Dio sa qual è in questo momento la loro ora, secondo calcoli sefarditi o ashkenaziti. Così, anche di notte, mentre tutto dorme, nella conta di ore deserte di un tempo silenzioso, è vigile la diversità di questa gente addormentata, che da sveglia gioisce e patisce, banchetta e digiuna secondo quattro calendari diversi, tra loro contrastanti, e invia al cielo desideri e preghiere in quattro lingue liturgiche diverse. E questa differenza, ora evidente e aperta, ora nascosta e subdola, è sempre simile all’odio, spesso del tutto identica ad esso”³⁶. Le parole dello scrittore bosniaco Ivo Andrić, pubblicate poco dopo la prima guerra mondiale e costrette alla clandestinità dal regime di Tito perché estranee alla dottrina ufficiale della “fratellanza e dell’unità”, possono ben illustrare quella minacciosa realtà in cui era immersa la Bosnia all’inizio del 1992. I suoi cittadini erano a tal punto istigati alla guerra civile, che agli occhi di un osservatore attento era

³⁶ Andrić Ivo, *Lettera del 1920*, cit. da Pirjevec Joze, *Le guerre jugoslave. 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001, pag. 123.

evidente che si trattasse di una questione di giorni e occasioni per vederne l'inizio.

Come traspare dalle parole dello scrittore, e come si è visto nel capitolo precedente, prima della guerra la mappa etnica della Bosnia indicava una quasi totale mescolanza di popolazione³⁷. Anche se il tessuto sociale di questa repubblica jugoslava era molto complesso dal punto di vista etnico, religioso e culturale, la Bosnia riuscì a sopravvivere nella storia all'interno di innumerevoli ordinamenti e forme politiche, costruendo particolari nessi integrativi che, mediamente, riuscirono ad ammortizzare i conflitti e a far convivere differenti popoli e religioni in uno spazio di vita comune.

Gli etnonazionalismi, sviluppatisi all'inizio degli anni '90 come ideologie e movimenti sociali populistici e distruttivi, determinarono il sorgere di un clima di paura e odio tra le comunità, riuscendo così a provocare la dissoluzione della società dal suo interno. Inoltre, i leader etnonazionali predominanti in Serbia e in Croazia, e i loro "rappresentanti" politici in Bosnia Erzegovina, negavano il diritto di questo paese a esistere in quanto tale e ne facevano l'oggetto dei rispettivi disegni egemonici, la Grande Serbia e la Grande Croazia. In una realtà dove le principali forze politiche presentavano caratteristiche etnonazionali, gli attori alternativi della scena democratica non ebbero forza sufficiente per opporsi alla loro aggressività, impedendo la costruzione di fondamenta pacifiche e democratiche per il nuovo Stato bosniaco.

Così, la guerra venne accolta in Bosnia in modo quasi fatalistico, come una inevitabile catastrofe naturale, in quanto sembrava che, nelle condizioni in cui si trovava questa repubblica, la transizione politica e la ridefinizione territoriale dovessero necessariamente implicare l'uso della forza e la violazione dei diritti umani. Per la creazione di territori etnicamente omogenei e per la spartizione della Bosnia, infatti, era possibile solo uno "spostamento pacifico delle popolazioni" o, nel momento in cui questo

³⁷ Vedi Figure 1 e 2 in Appendice.

proposito si dimostrò irrealizzabile, l'impiego delle armi e il ricorso alla pulizia etnica.

Il conflitto, quindi, fu l'espressione di una lotta particolarmente violenta tra cittadini di uno stesso Stato e, accanto ad essi, attori esterni, che determinò la distruzione materiale e psicologica della società e lasciò segni indelebili sul territorio bosniaco.

Nell'analisi del conflitto, a cui è dedicato questo capitolo, si considereranno tre aspetti principali, con lo scopo di comprendere le dinamiche interne delle operazioni belliche e l'inadeguatezza delle risposte della comunità internazionale dal 1992 al 1995, nonché le condizioni in cui venne negoziato l'Accordo di Dayton. In primo luogo, si analizzeranno gli attori implicati nel conflitto, sia direttamente che indirettamente. Il secondo elemento di analisi sarà costituito dalle pratiche adottate durante la guerra, le cui vittime sono ritrovabili principalmente tra la popolazione civile. Infine, il terzo aspetto riguarderà la gestione del conflitto da parte degli attori della comunità internazionale, i quali indugiarono a lungo prima di essere spinti dagli Stati Uniti a mettere in pratica una diplomazia più risoluta³⁸.

2.1 Una moltitudine di attori.

I protagonisti del conflitto possono essere raggruppati in tre insiemi: il primo di questi è costituito dagli eserciti "nazionali" attraverso i quali si oppongono tra loro i cittadini bosniaci (la VRS, *Vojška Republike Srpske*-esercito della *Republika Srpska*, l'ABiH, *Armija Bosne i Hercegovine*-l'esercito "governativo" della Bosnia Erzegovina e il HVO, *Hrvatsko vijeće odbrane*- ovvero il Consiglio di difesa croato³⁹); il secondo gruppo di attori

³⁸ L'approccio analitico adottato in questo capitolo è ripreso da Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 33-71.

³⁹ *Ivi*, pag. 34.

è dato dai due Stati confinanti Croazia e RFJ, i quali partecipano al conflitto sperando di realizzare le rispettive ambizioni territoriali sulla Bosnia; infine, si ritrovano la comunità internazionale e le varie organizzazioni (ONU, OSCE, NATO, UE, UEO, UNHCR, etc.) implicate nella gestione della crisi. I primi due gruppi costituiscono gli attori “diretti” del conflitto, mentre il terzo può essere considerato un protagonista “indiretto” vista la sua mancata partecipazione ai combattimenti e la sua neutralità dichiarata, almeno fino all’estate 1995.

Gli attori interni : Nel momento in cui scoppiò la guerra, il 6 aprile 1992⁴⁰, gli unici a essere efficacemente equipaggiati ed organizzati militarmente erano i Serbo-bosniaci. Quest’ultimi, tra l’altro, godevano del sostegno della JNA (nel maggio dello stesso anno ribattezzata “Armata jugoslava”), la quale partecipò alle prime operazioni belliche svoltesi nell’est della Bosnia tra aprile e giugno 1992. Come si è visto precedentemente, in corrispondenza del processo di dissoluzione jugoslavo, la JNA era passata sotto il controllo diretto di Milosevic, determinando un aumento della componente serbo-montenegrina all’interno delle truppe, già predominante prima della “mutazione” subita dall’ex esercito della RPFJ. Se all’inizio delle ostilità l’Armata jugoslava partecipò ufficialmente al conflitto, nel maggio 1992, in seguito alle pressioni della comunità internazionale⁴¹, Milosevic annunciò il ritiro delle sue truppe. In verità, tale decisione si dimostrò fittizia in quanto numerosi soldati, per la maggior parte Serbo-bosniaci, vennero trasferiti tra le fila del nuovo esercito della *Republika Srpska*, la VRS. Inoltre, Ratko Mladić, un generale serbo di origine bosniaca che si era fatto notare l’anno precedente in Croazia, venne nominato da Milosevic comandante di questo neonato esercito. Infine, nel ritirarsi dal

⁴⁰ Tale data è stata scelta come momento d’inizio del conflitto dalla Commissione Elettorale Provvisoria (PEC), presidiata dall’OSCE. (Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag.33).

⁴¹ Il 24 aprile 1992 il Presidente del Consiglio di Sicurezza dell’ONU domandò, attraverso una dichiarazione, la cessazione di qualsiasi forma di ingerenza esterna nei confronti della Bosnia Erzegovina.

territorio bosniaco, la JNA lasciò dietro di sé un elevato quantitativo di armi che permise ai Serbo-bosniaci di godere di un'ampia superiorità in fatto di equipaggiamenti bellici.

Questi eventi testimoniano la volontà del Presidente serbo di dissociarsi in modo solo apparente dai Serbi di Bosnia, continuando, in verità, a mantenere la sua influenza e il suo controllo sulle operazioni militari che si svolgevano nello Stato confinante.

Parallelamente all'esercito "ufficiale", sorsero innumerevoli milizie, costitutesi a partire dalle unità di difesa territoriale proprie del sistema di difesa jugoslavo, e unità paramilitari locali, formate da volontari che agivano sotto il controllo di uomini politici locali a livello comunale o regionale, nonché forze speciali alimentate da mercenari, motivati da prospettive di guadagno più che da un autentico nazionalismo. Quest'ultime formazioni, che furono responsabili delle più significative violazioni del diritto internazionale umanitario commesse durante il conflitto, operavano autonomamente rispetto alle truppe regolari pur mantenendo stretti legami con esse.

Di fronte a una tale militarizzazione del campo serbo-bosniaco, il governo bosniaco tentò, inizialmente, di trovare soluzioni pacifiche alla crisi e di allertare l'opinione pubblica internazionale, rifiutandosi di procurarsi armamenti e di costituire un esercito che potesse difendere la Repubblica. Infatti, Izetbegovic, i deputati bosniaco-musulmani e quelli croati rifiutarono per lungo tempo di credere che anche la Bosnia avrebbe potuto essere travolta dalla guerra, continuando a proclamare la loro fiducia nei confronti dell'Armata popolare. Il Presidente bosniaco compì un solo passo per salvaguardarsi da brutte sorprese: nel luglio 1991 chiese l'intervento dei caschi blu in Bosnia-Erzegovina e nel dicembre successivo concretizzò la domanda, proponendo alle Nazioni Unite di stanziarvi 2-3000 uomini con il fine di creare una zona smilitarizzata fra Serbia e Croazia. I vertici dell'ONU, però, risposero negativamente a tale richiesta, affermando di non voler gravare la già complessa missione in Croazia di ulteriori impegni.

Solo in seguito all'attacco di Bijeljina, il presidente Izetbegovic realizzò la drammaticità della situazione e, il 4 aprile 1992, ordinò la mobilitazione delle unità di difesa territoriale bosniache⁴². Tuttavia, una parte di queste erano state trasformate in milizie da parte dei Serbi e le rimanenti, che andarono a costituire il nucleo dell'Esercito della Bosnia-Erzegovina (ABiH), erano scarsamente dotate in armamenti e mal organizzate. L'esercito "governativo", costituitosi a partire da presupposti deboli, era inizialmente caratterizzato da una composizione interna "multietnica": sia musulmani, che croati e serbi combattevano l'uno di fianco all'altro. Però, conseguentemente alla radicalizzazione dell'SDA e all'apertura delle ostilità tra Croati e Musulmani nel 1993, la proporzione di soldati musulmani aumentò fortemente e l'iniziale eterogeneità divenne puramente simbolica. Anche in questo campo, a margine dell'esercito ufficiale, si svilupparono numerose milizie e forze speciali, per lo più associate ai partiti politici: i *Berretti Verdi*, legati alla frangia più estremista dell'SDA; la *Decima Brigata di montagna*, milizia probabilmente collegata alle mafie locali e attiva a Sarajevo; gruppi di *Mujaheddin* islamici venuti dall'estero; e altri gruppi para-militari che sorsero su iniziativa della Lega Patriottica, un gruppo costituitosi nel 1991 a partire dalla corrente radicale dell'SDA. La maggior parte di queste milizie, con il proseguire del conflitto, sfuggì al controllo delle autorità politiche e si dette ad attività di saccheggio e al racket⁴³.

In seguito all'annuncio della mobilitazione delle unità di difesa territoriali, anche il terzo attore interno si attivò. L'8 aprile 1992 in Erzegovina fu costituito l'HVO, il Consiglio di difesa croato, il quale riuscì a porre sotto il suo controllo l'intera regione, ribattezzata "Comunità croata di *Herceg-Bosna*" nel luglio del 1992. L'entità politica così sorta fu dotata di tutti gli attributi di uno Stato, in particolare quelli che caratterizzavano la vicina Croazia, e la sua guida venne assunta da Mate Boban. Nonostante i Croato-

⁴² Silber Laura, Little Allan, *The death of Jugoslavia*, Penguin Books, London, 1996.

⁴³ Bougarel, *op.cit.*, pag. 113.

bosniaci avessero tali aspirazioni secessioniste, inizialmente l'HVO era integrato nell'esercito ufficiale della Bosnia-Erzegovina. Le rivalità sorsero quando si iniziò a discutere a proposito del controllo delle strutture di comando dell'esercito e divennero progressivamente più accentuate in corrispondenza della radicalizzazione dell'HDZ (seguita alla sempre maggiore influenza di Boban all'interno del partito) e dell'apparire di tensioni tra quest'ultimo e l'SDA. Se già nell'autunno 1992, le due componenti dell'esercito si scontrarono tra loro, nella primavera del 1993 avvenne una vera e propria scissione militare, testimoniata da combattimenti che videro opporsi direttamente Musulmani e Croati in Bosnia centrale e nella regione di Mostar. A livello politico, questa rottura venne consacrata dalla trasformazione, nell'agosto 1993, della "comunità croata di *Herceg-Bosna*" in repubblica indipendente.

Questo "conflitto nel conflitto" terminò ufficialmente nel febbraio-marzo 1994 con la creazione, su iniziativa della diplomazia americana, della *Federazione di Bosnia-Erzegovina*, i cui popoli costitutivi erano, tra gli altri, Bosniaci e Croati. Per quanto i cosiddetti Accordi di Washington del 1994 determinassero una nascita puramente formale di quest'entità politica comune, l'intervento diplomatico statunitense ebbe il merito di placare il conflitto croato-musulmano.

Così come avvenne in campo serbo e musulmano, anche la parte croata conobbe lo sviluppo di milizie e di forze speciali al suo interno. Alcune, come l'HOS (una forza para-militare neofascista che si ispirava al movimento degli Ustascia), nacquero in Croazia e solo successivamente entrarono in azione in Erzegovina. La maggior parte, però, proliferarono nell'*Herceg-Bosna*, mentre le strutture della neonata entità subivano un processo parallelo di criminalizzazione⁴⁴.

La breve analisi appena svolta dovrebbe dimostrare come la guerra in Bosnia sia stata alimentata da una moltitudine di attori. Il quadro, tuttavia, sarebbe incompleto se si dimenticasse di menzionare la Croazia e la RFJ

⁴⁴ Bougarel, *op.cit.*, cap. IV e V.

(Serbia e Montenegro), a causa del fondamentale ruolo svolto nella genesi e nello sviluppo del conflitto, erroneamente ma spesso definito “civile”.

Il ruolo degli Stati confinanti : L’implicazione della Serbia nello scoppio del conflitto in Bosnia è provata, innanzitutto, dalle operazioni belliche portate avanti dall’Armata jugoslava, direttamente controllata da Slobodan Milosevic, durante la prima metà del 1992. Allo stesso modo, numerose fonti⁴⁵ confermano la presenza in territorio bosniaco di truppe dell’esercito croato.

L’intervento militare di truppe serbe e croate non può essere considerato né fortuito, né disinteressato. Al contrario, ad esso corrispondevano obiettivi politici stabiliti in previsione dello smembramento della Bosnia-Erzegovina. Infatti, la presenza di comunità serbe e croate sul territorio del nuovo Stato costituì il pretesto per una sua ipotetica spartizione e per la realizzazione di una Grande Serbia e di una Grande Croazia che riunissero la popolazione di una stessa etnia all’interno degli stessi confini statali. Fu proprio per discutere di un’eventuale divisione della Bosnia che i leader dei due Stati confinanti, Franjo Tudjman e Slobodan Milosevic, si incontrarono nel 1991 a Karadjordjevo, in Serbia, e nel 1992 a Graz, in Austria⁴⁶.

A partire dall’estate 1992, però, i governi croato e serbo si mostrarono più “discreti” nei confronti della Bosnia, iniziando ad adottare metodi d’azione indiretti, in particolar modo esercitando influenza e fornendo sostegno alle rispettive comunità locali. Milosevic, ancor più di Tudjman, fece di tutto per non apparire direttamente implicato nel conflitto che si stava svolgendo nello Stato vicino, ormai internazionalmente riconosciuto.

Nonostante le precauzioni adottate, i rapporti politico-militari ed economici (spesso di carattere mafioso) che i due “ingombranti” vicini instaurarono con i rappresentanti delle rispettive comunità etniche presenti in Bosnia,

⁴⁵ Risoluzione del Consiglio di sicurezza n°752 del 15 maggio 1992, n°757 del 30 maggio 1992 e n°787 del 16 novembre 1992.

⁴⁶ Silber & Little, *op.cit.*, pag. 220.

dimostrano continue ingerenze negli affari interni del paese nel periodo 1992-95.

Per quanto riguarda la RFJ, il riconoscimento giuridico dell'esistenza di forti connessioni politico-militari tra i Serbi di Bosnia e il regime di Belgrado è rintracciabile negli atti del processo a Duško Tadić, portato davanti dal Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia nel maggio 1997. Inizialmente, la Camera di prima istanza riportò numerosi elementi che provavano la collusione tra l'Armata jugoslava e la VRS: il trasferimento di ufficiali e soldati (non solo Serbo-bosniaci) da un esercito all'altro; la cessione di armi ed equipaggiamenti da parte dell'esercito "serbo" nel momento del suo ritiro, il 19 maggio 1992; l'elargizione di aiuti finanziari, materiali e logistici provenienti dal regime di Belgrado e destinati alle truppe serbo-bosniache; la presenza di una struttura militare e gerarchica identica per i due eserciti; la condivisione di obiettivi politici e militari⁴⁷.

Successivamente, nel 1999, la Camera d'appello si spinse oltre nel suo giudizio e, non limitandosi più ad affermare la semplice esistenza di rapporti tra i due eserciti, stabilì che l'Armata jugoslava controllava a tal punto l'operato delle truppe serbo-bosniache che quest'ultime potevano essere considerate *de facto* come un organo dell'esercito controllato da Milosevic⁴⁸. Questo significava che l'ICTY riconosceva la natura internazionale del conflitto, anche successivamente al ritiro ufficiale delle unità serbe dal territorio bosniaco.

L'implicazione del regime di Milosevic nel conflitto, inoltre, passò attraverso l'operato dei gruppi paramilitari e delle milizie attivi in Bosnia-Erzegovina. Infatti, una gran parte di queste forze "speciali" proveniva dalla Serbia o intratteneva stretti rapporti con essa. Lo dimostra il fatto che, nel 1993, la Corte internazionale di giustizia intervenne per richiamare la RFJ a

⁴⁷ ICTY, Caso n° IT-94-1-T, *The Prosecutor vs. Dusko Tadic*, "Opinion and judgement", 7 maggio 1997, par. 113-121.

⁴⁸ ICTY, Caso n° IT-94-1-T, *The Prosecutor vs. Dusko Tadic*, "Appeal judgement", 15 luglio 1999, par. 162.

« prendre toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir la perpétration d'actes de génocide, notamment en assurant que les unités armées militaires, paramilitaires ou irrégulières qu'elle pourrait soutenir directement o indirectement ainsi que les organisations ou individus qui pourraient être soumis à son contrôle, sa direction ou son influence ne commettent pas d'actes de génocide, ou d'incitation directe ou indirecte au génocide dirigé contre la population musulmane de Bosnie-Herzégovine ou tout autre group national, ethnique, racial ou religieux »⁴⁹. Nonostante questo avvertimento, il governo serbo non prese alcun provvedimento per limitare le azioni, contrarie al diritto internazionale, portate avanti dai suoi cittadini in territorio bosniaco. Al contrario, individui quali Arkan, noto per le violenze e i crimini compiuti in Bosnia, non furono mai perseguiti ed ebbero la possibilità di continuare a partecipare, anche da protagonisti, alla vita politica serba.

Così come per la RFJ, il riconoscimento giuridico dell'implicazione della Croazia nella guerra bosniaca fu dato dall'ICTY, in occasione del processo a Tihomir Blaškić tenutosi nel marzo 2000.

In questo caso, però, l'esistenza di rapporti politico-militari si rivelò ben prima del giudizio del Tribunale, dato l'atteggiamento meno ambiguo, relativamente al suo omologo Milosevic, del Presidente croato Tudjman. Quest'ultimo, infatti, sotto la pressione di alcune influenti lobby di Zagabria, favorì la tendenza separatista in seno al partito nazionalista dei Croati di Bosnia, fino a far ottenere la presidenza dell'HDZ a Mate Boban, leader della corrente più radicale e avversa all'integrità bosniaca.

Spostandoci dal piano politico a quello militare, se inizialmente il governo croato trovò un'intesa con Izetbegovic per integrare le forze croato-bosniache all'interno dell'esercito governativo, nello stesso tempo Zagabria assisteva ufficiosamente l'HVO fin dai primi mesi del conflitto. Poi, dopo la

⁴⁹ Corte internazionale di giustizia, *Order of provisional measures*, 8 aprile 1993. (cit. da Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 40).

rottura tra le forze croato-bosniache e musulmane nel 1993, quest'assistenza aumentò, mese dopo mese, d'importanza e consistenza.

Tra l'altro, un'ulteriore prova dell'ingerenza militare croata venne data dal mancato ritiro delle truppe di Tudjman dal territorio bosniaco, nonostante le ripetute richieste in tal senso del Consiglio di sicurezza dell'ONU⁵⁰.

Infine, tra le forze "speciali" operanti in Bosnia, molte provenivano proprio dalla repubblica croata e si distinguevano per il loro coinvolgimento in attività criminali, quali traffici illegali, che permisero di instaurare ulteriori legami tra la Croazia e la comunità croato-bosniaca di *Herceg-Bosna*.

In conclusione, come risulta dall'analisi portata avanti in quest'ultimo paragrafo, la molteplicità degli attori costituisce una caratteristica fondamentale del conflitto bosniaco. Tale particolarità ha contribuito a complicare la comprensione delle sue dinamiche e, in tal modo, ha permesso di nascondere e di confondere le responsabilità dei diversi partecipanti. La situazione appare ancora più grave se si considera che un contesto così complesso e caotico fu, in più occasioni, determinato intenzionalmente da alcuni attori per sfuggire a giudizi ed accuse.

2.2 Pratiche di guerra e violazione dei diritti umani.

Coloro che hanno vissuto, da osservatori esterni, gli anni della guerra in Bosnia, ricorderanno certamente le terribili immagini e le notizie di crimini disumani trasmesse dai telegiornali di tutto il mondo. Nelle case delle famiglie occidentali, grazie all'attenzione data alla vicenda bosniaca dai media internazionali, arrivò l'eco di pratiche di guerra crudeli, di vittime civili in continuo aumento, di distruzioni fisiche e morali che, inevitabilmente, apparvero essere il frutto di "odi ancestrali e disumani" tra i popoli dell'ex Jugoslavia.

⁵⁰ Risoluzione del Consiglio di sicurezza n°752 del 15 maggio 1992 (par. 3 e 4), n°757 del 30 maggio 1992 (par.2) e n°787 del 16 novembre 1992 (par.5).

La pulizia etnica: una strategia militare al servizio della politica : La “furia distruttrice” che travolse il paese, però, non derivò né da odi etnici millenari, né da una semplice degenerazione degli eventi o da un concatenarsi di casualità, ma fu il frutto di un progetto politico premeditato e razionale. La violenza e il crimine divennero strumenti politici o, meglio, finirono per essere concepiti non più come mezzo, ma come fine di guerra. I movimenti etnonazionalisti, i quali occuparono la scena pubblica bosniaca in corrispondenza del processo di dissoluzione jugoslavo, pretendevano l’omogeneizzazione dei popoli ex-jugoslavi sulla base dell’appartenenza etnica e nazionale.

Il fine ultimo era la fondazione di nuovi Stati che si adattassero alle nazioni. Tuttavia, in un contesto multietnico e multinazionale come quello bosniaco, la creazione di Stati-nazione e la loro demarcazione territoriale implicavano necessariamente l’uso della forza e la violazione dei diritti umani. Nel programma politico delle élite etnonazionaliste bosniache, così come quelle serbe e croate, affinché nascessero Stati “eticamente puri” l’unica alternativa alla soluzione bellica era rappresentata dallo “spostamento pacifico delle popolazioni”; ma, evidentemente, quest’ultima non poteva costituire una prospettiva reale data la quasi totale mescolanza di comunità etniche sul territorio.

Così, la creazione di territori etnicamente omogenei, vera finalità del conflitto, necessitava la distruzione sistematica di intere comunità, realizzabile attraverso la *pulizia etnica*.

Quest’ultima viene definita dal *Rapporteur* speciale della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, Tadeusz Mazowiecki, come “*the elimination by the ethnic group exercising control over a given territory of members of other ethnic groups*”⁵¹ e si concretizza in varie pratiche: dalla minaccia ad altri atti di intimidazione volti a cacciare gli individui “indesiderati”, dall’eliminazione fisica attraverso esecuzioni sommarie alla

⁵¹ A/47/666- S/24809, par. 9.

confisca di beni ed immobili, dal trasferimento forzato di intere comunità all'internamento in campi di concentramento o, ancora, allo stupro di massa. Tali metodi vennero impiegati per la prima volta in Croazia per poi essere importati in Bosnia, dove le forze serbe ne fecero uso, in modo ancor più sistematico e generalizzato, a partire dal marzo 1992⁵².

Infatti, se gli altri attori partecipanti al conflitto hanno certamente compiuto crimini e violazioni dei diritti umani, la pulizia etnica fu inizialmente messa in pratica, su ampia scala, dalle forze paramilitari serbe, ispirate dalla dottrina della "Grande Serbia"⁵³. Quest'idea, manipolata dai partiti etnonazionalisti per fini politici, spinse all'intolleranza e alla diffidenza nei confronti degli *altri*, favorendo lo scoppio della violenza.

Fu proprio la manipolazione delle menti, tra l'altro, a costituire un elemento essenziale per la realizzazione della pulizia etnica, poiché, attraverso un'intensa propaganda trasmessa da tutti i tipi di media, si faceva credere ai Serbi di essere essi stessi minacciati, incitandoli a compiere quegli atti che temevano di poter subire⁵⁴.

In altre parole, l'oblio delle molteplici dimensioni di cui si componevano le identità individuali e collettive era sostenuto, e forzato, dalle élite politiche grazie alla diffusione del sospetto e della paura nei confronti di persone con differenti origini etniche. I media divennero "maestri di violenza"⁵⁵ e spinsero le milizie serbe e serbo-bosniache a compiere atti sempre più brutali, a maltrattare e umiliare con l'intento di attentare all'integrità fisica e psichica delle persone, arrivando a distruggere la stessa dimensione morale della società.

Quindi, è importante sottolinearlo, vista tale strategia di incitamento alla xenofobia e al nazionalismo più aggressivo, non si può parlare di colpa

⁵² Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 48.

⁵³ Successivamente, a partire dal 1993, anche i croati praticarono la pulizia etnica a Mostar e nella valle della Neretva.

⁵⁴ Bougarel, *op.cit.*, pag. 15.

⁵⁵ Maniscalco Maria Luisa, *Guerra, pace e stabilizzazione in Bosnia Erzegovina: dinamiche interne e interventi internazionali*, in Guida Francesco (a cura di), *Dayton dieci anni dopo: guerra e pace nella ex Jugoslavia*, Carocci, Roma, 2007, pag. 268.

collettiva del popolo serbo, ma di responsabilità individuali per coloro che hanno istigato all'odio e alla violenza con il fine di mettere in pratica aspirazioni e programmi politici.

Del resto, è proprio con il fine di far emergere tali responsabilità, punire i reali colpevoli e, in questo modo, permettere a interi popoli di liberarsi dal fardello della colpa che il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia è stato istituito dall'ONU con il compito di giudicare i criminali di guerra⁵⁶.

Il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia e il tardivo riconoscimento di un avvenuto genocidio : Nel 1993 il Consiglio di sicurezza istituì un tribunale perché cessassero “le violazioni gravi e generalizzate del diritto umanitario” e per la “restaurazione e il mantenimento della pace”⁵⁷.

Basandosi sulle norme del Capitolo VII della Carta dell'ONU, si creò un organo giurisdizionale competente a giudicare gli individui (gli Stati non potevano essere chiamati in giudizio davanti ad esso) accusati di violazioni gravi delle Convenzioni di Ginevra del 1948, di genocidio, di crimini contro l'umanità o di violazioni delle leggi e usi di guerra.

Nel giudicare gli accusati, il Tribunale prendeva in considerazione tre tipi di responsabilità penale individuale: la *responsabilità politica* degli individui ai vertici dello Stato che avessero commesso, pianificato, ordinato o incitato a compiere crimini; la *responsabilità gerarchica*, ovvero la responsabilità delle autorità militari e civili che avessero ordinato ai propri subordinati di commettere atti criminosi; la *responsabilità semplice* degli esecutori di un crimine⁵⁸.

⁵⁶ L'ICTY venne istituito con la risoluzione n°808 del Consiglio di sicurezza il 22 febbraio 1993. Il suo statuto, adottato con la risoluzione n°827/1993 del Consiglio di sicurezza, precisa la sua competenza a giudicare le persone responsabili di violazioni gravi del diritto umanitario commesse sul territorio della ex-Jugoslavia a partire a 1991.

⁵⁷ Risoluzione n°827 del 25 maggio 1993, preambolo.

⁵⁸ Del Vecchio Angela, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Cacucci Editore, Bari, 2009, pag. 191.

Dato che il sistema giurisdizionale locale non sembrava in grado di occuparsi efficacemente delle violazioni gravi dei diritti umani, si riconobbe, dopo avere affermato il principio della concorrenza tra la giurisdizione dell'ICTY e quella dei tribunali interni, il diritto di primazia all'organo internazionale. Quest'ultimo, infatti, poteva in ogni momento chiedere alle giurisdizioni interne di spogliarsi in suo favore degli affari per cui rilevava la sua competenza⁵⁹.

Nonostante i nobili obiettivi che si proponeva, la nascita di questo organismo fu accolta con scetticismo e fu accompagnata da difficoltà di ordine finanziario e materiale⁶⁰, nonché da ostacoli politici e giuridici.

Gli Stati membri dell'ONU accordarono un sostegno molto limitato al Tribunale che si manifestò, per lungo tempo, in una totale mancanza di collaborazione con esso: pochi paesi si mostrarono disposti a finanziare un organo nel quale riponevano scarsa fiducia⁶¹ e, malgrado l'obbligo di cooperazione giudiziaria imposto dallo Statuto⁶² e i ripetuti inviti da parte del Presidente dell'ICTY, ancor meno si preoccuparono di adottare provvedimenti legislativi che applicassero le sue decisioni e che prendessero atto delle richieste di assistenza da esso inoltrate. Tutto ciò sembra paradossale se si pensa al ruolo di difensori dei diritti umani di cui, in ogni occasione, si fregiavano gli Stati occidentali.

Conseguentemente all'apparire di questi ostacoli e alla complessità dei suoi compiti, il Tribunale ottenne scarsissimi risultati durante i primi due anni della sua esistenza. Esso iniziò ad operare tra il 1993 e l'inizio del 1994, mentre il conflitto in Bosnia era ancora drammaticamente in corso, senza che la sua esistenza avesse efficacia dissuasiva sulla commissione di gravi

⁵⁹ Del Vecchio, *op.cit.*, pag.193.

⁶⁰ Nel dicembre 1993, l'Assemblea generale dell'ONU approvò un budget provvisorio per sei mesi, nell'attesa di una decisione sui metodi di finanziamento del tribunale. Solo successivamente, adottò la risoluzione 48/251 del 14 aprile 1994 per la concessione di ulteriori fondi e per autorizzare il Segretario generale a reclutare personale e ad affittare dei locali per un periodo di quattro anni.

⁶¹ A questo proposito è interessante notare che, nel luglio 1994, solo 9 paesi avevano contribuito al fondo volontario istituito dall'Assemblea generale e, tra questi, nessuno era un membro permanente del Consiglio di sicurezza.

⁶² Art. 29, Statuto ICTY.

crimini (tant'è vero che i massacri di Srebrenica ebbero luogo nel 1995) e senza riuscire a portare avanti alcun processo fino al termine delle ostilità. Ciò nonostante, il bilancio dell'ICTY non può essere considerato come totalmente negativo. Lo dimostra il fatto che, nel momento della proclamazione del cessate il fuoco, il quadro giuridico e materiale per il suo funzionamento era stato completato e l'ufficio del Procuratore aveva emesso nove atti d'accusa, riguardanti ben quarantatre persone. L'impossibilità di andare oltre e di far procedere ulteriormente l'attività giudiziaria fu determinata dal contesto di guerra che caratterizzava la regione. Negli anni successivi al conflitto, infatti, e in particolare a partire dal 1997-1998, l'attività del Tribunale conobbe un'evoluzione radicale.

Inoltre, l'ICTY svolse un ruolo fondamentale per quanto riguarda il lungo e difficile processo di riconoscimento della perpetuazione del crimine di genocidio durante la guerra in Bosnia.

Quest'ultimo è definito dalla Convenzione del 1948 per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio come un atto "commesso con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso" attraverso azioni criminose aventi come fine "l'uccisione di membri del gruppo", "lesioni gravi all'integrità fisica o mentale dei membri del gruppo" o, ancora, la sottomissione intenzionale del gruppo a "condizioni di vita intese a provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale"⁶³.

La pulizia etnica attuata nei confronti dei musulmani di Bosnia, nonostante rispecchiasse, dato il suo carattere sistematico, intenzionale e generalizzato, la fattispecie del crimine di genocidio, fu riconosciuta come tale dalla comunità internazionale solo dopo lungo tempo. Gli Stati occidentali, in particolare, solitamente pronti a invocare a gran voce la difesa dei diritti umani, si mostrarono titubanti a utilizzare il termine genocidio e preferirono adottare espressioni quali "crimini di guerra" o "violazioni del diritto

⁶³ Art. 2, Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio (1948).

umanitario” per denunciare le pratiche criminali messe in pratica nella ex-Jugoslavia.

Fu proprio l’ICTY a determinare un’evoluzione delle percezioni, stabilendo la sua competenza a giudicare il crimine di genocidio⁶⁴ e, in seguito, menzionandolo negli atti d’accusa da esso emessi. Solo dopo il massacro commesso in occasione della caduta di Srebrenica, nel luglio 1995, il termine s’impose definitivamente: nello stesso mese, il Tribunale emanò innumerevoli accuse che comprendevano il crimine di genocidio, tra cui quelle nei confronti di Ratko Mladić e Radovan Karadžić.

Il fatto che tali accuse siano giunte solo nel 1995 testimonia, quindi, la lentezza e la reticenza con la quale gli osservatori internazionali riconobbero che un genocidio era stato commesso nel cuore dell’Europa.

2.3 La gestione internazionale del conflitto: un fallimento dopo l’altro.

Il coinvolgimento della comunità internazionale nella crisi jugoslava, e nelle guerre ad essa seguite, è stato ampio, caratterizzato da innumerevoli attori e da un susseguirsi di tentativi e proposte di soluzione, per lo più fallimentari. Di fronte alle migliaia di vittime, alla distruzione fisica di un paese e ad intere popolazioni di sfollati, gli attori internazionali hanno ricercato risposte ad ampio spettro ma, vista la complessità del conflitto e la difficile comprensione delle sue logiche, l’operazione in Bosnia si rivelò particolarmente problematica.

Data la sua “doppia natura” politica e sociale (da una parte la lotta tra élite per l’affermazione del proprio progetto politico, dall’altra processi disgregativi che coinvolgono l’intera società), la guerra bosniaca ha segnato una svolta nelle dinamiche conflittuali, tanto da essere considerata una delle

⁶⁴ Art.4, Statuto ICTY.

“nuove guerre”⁶⁵ manifestatesi dopo la Guerra fredda, e, di conseguenza, ha determinato un’evoluzione del sistema di reazione della comunità internazionale. Così, il *peacekeeping* classico è entrato definitivamente in crisi, segnando l’entrata in scena del *peacekeeping* di seconda e di terza generazione, dove, a fianco dell’ONU, le organizzazioni regionali assumono un ruolo sempre più rilevante. Inoltre, è seguito un nuovo tipo di gestione post-conflitto in cui la comunità internazionale non si limita a garantire il “cessate il fuoco” tra le parti, ma svolge un ruolo di primo piano nella realizzazione dei cambiamenti politici e socio-economici necessari alla pacificazione e alla stabilizzazione del Paese⁶⁶.

L’insieme di questi cambiamenti, dall’emergere di nuove dinamiche conflittuali ad un diverso modo di intendere la gestione delle crisi, possono essere compresi solo se inseriti nel particolare contesto mondiale degli anni ’90. Infatti, la caduta del muro di Berlino nel 1989 e la fine della Guerra fredda modificarono radicalmente l’assetto delle relazioni internazionali. Il sistema bipolare, caratterizzato dall’opposizione tra i due blocchi, si frantumò e sembrò cedere il passo a un “*Nuovo ordine mondiale*” in cui veniva privilegiata una “gestione collettiva” delle crisi. L’ONU parve ritrovare il suo ruolo iniziale di garante della pace e della sicurezza internazionale, concettualizzato e attualizzato dal nuovo Segretario Generale, Boutros Boutros-Ghali, nell’*Agenda per la pace*, pubblicata nel gennaio 1992. In questo documento, che andò a costituire il programma operativo dell’organizzazione, si affermava che, nonostante i progressi nella democratizzazione e nella cooperazione tra gli Stati, l’epoca contemporanea era caratterizzata dal permanere di innumerevoli conflitti di carattere etnico, religioso e sociale. Quindi, di fronte a un tale panorama delle relazioni internazionali, le Nazioni Unite avevano il compito di intervenire, per preservare e ristabilire la pace, attraverso i seguenti metodi di intervento: la

⁶⁵ Concetto individuato e approfondito da un gruppo di studiosi inglesi quali Chandler, Duffield e Kaldor per trattare dell’emergere di un diverso modo di fare guerra all’epoca della globalizzazione.

⁶⁶ Maniscalco Maria Luisa, *op.cit.*, pag. 265.

diplomazia preventiva, finalizzata a impedire lo scoppio della violenza qualora se ne presentasse il rischio; il *peacemaking*, espressione con la quale si indicavano tutte quelle attività di pacificazione in grado di condurre le parti di un conflitto a trovare un accordo; il mantenimento della pace, ovvero il *peacekeeping* in senso tradizionale, consistente nel dispiegamento dei “caschi blu” sul campo con il previo consenso delle parti; il *peacebuilding*, in cui la presenza dell’ONU sul campo aveva la funzione di facilitare l’applicazione dell’accordo di pace raggiunto dalle parti e il ristabilimento delle normali funzioni dello Stato; infine, il Segretario generale menzionava la possibilità di ricorrere ad una “imposizione della pace” (*peace-enforcement*), previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza all’uso della forza⁶⁷. I principi su cui dovevano basarsi tali operazioni erano, come durante la Guerra fredda, l’imparzialità, il consenso delle parti⁶⁸ e il non-ricorso alla forza se non in caso di legittima difesa.

Se si guarda alle modalità di svolgimento dell’intervento in Bosnia durante il conflitto, si noterà una sua articolazione secondo gli assi previsti dall’Agenda per la pace. Infatti, la comunità internazionale impiegò tutti i metodi d’azione menzionati per la gestione delle ostilità, dal *peacekeeping* fino al *peacebuilding* messo in atto dopo la firma degli Accordi di Dayton⁶⁹.

Una lunga e intensa attività di peacemaking : La responsabilità della gestione del conflitto jugoslavo fu, in un primo tempo, assunta dall’Unione Europea (all’epoca ancora Comunità Europea). Nonostante le sue ambizioni e la sua volontà di impegnarsi, già nell’estate del 1991 l’Europa si dimostrò impreparata di fronte ai processi di dissoluzione della Federazione jugoslava e, più in particolare, di fronte alle dichiarazioni di indipendenza slovena e croata, determinanti un nuovo avvento della guerra in territorio europeo. La Comunità Europea, infatti, non disponeva degli strumenti operativi e di una

⁶⁷ *Agenda per la pace*, S/24111, 31 gennaio 1992.

⁶⁸ A parte, come sembra evidente nonostante la mancanza di precisazioni, il caso del *peace-enforcement*.

⁶⁹ Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 57.

coesione interna politico-decisionale, necessari a proporre una risposta efficace per la crisi nei Balcani. Innanzitutto, gli Stati membri avevano posizioni contrapposte sul riconoscimento delle proclamate indipendenze. Mentre la Gran Bretagna e la Francia preferivano il mantenimento dello *status quo* così come era stato deciso ai tempi di Versailles, la Germania sosteneva il riconoscimento del “diritto all’autodeterminazione dei popoli” per Sloveni e Croati. Tale contrapposizione si risolse con la “vittoria” del ministro degli Esteri tedesco Genscher, in quanto gli altri Stati membri ritennero che un riconoscimento unilaterale da parte della Germania avrebbe dato prova della fragilità dell’edificio europeo, proprio nel momento in cui le negoziazioni per il Trattato di Maastricht giungevano a termine. Nello stesso tempo, gli Stati della CE si divisero a proposito di un’altra importante questione: se la Francia si mostrò favorevole ad un impiego dell’Unione Europea Occidentale (UEO) in Croazia, il governo inglese si oppose così risolutamente da ottenere, nel settembre 1991, che la CE escludesse esplicitamente la possibilità di un intervento militare⁷⁰.

Oltre ai dissidi interni, la debolezza delle risposte europee fu causata dalla mancata comprensione dei motivi scatenanti e delle logiche della crisi jugoslava; mentre ci si chiedeva se il conflitto fosse una guerra civile o un conflitto internazionale, le politiche estere degli Stati europei affrontavano la crisi basandosi sulla classica impostazione, ormai obsoleta, per cui i Balcani costituivano il terreno di confronto, e di scontro, tra le grandi potenze.

Nonostante la sua “impreparazione”, nel giugno 1991 la Comunità europea decise di agire in prima persona, intravedendo l’opportunità di affermarsi come attore di primo piano sulla scena internazionale, di dare prova della sua maturità come organizzazione politica e di affrancarsi dalla tutela degli USA in ambito di sicurezza e difesa. Fu proprio nel 1991, a dimostrazione del suo impegno, che Bruxelles organizzò una conferenza di pace all’Aja. In

⁷⁰ Tindemans Leo, *Unfinished peace: report of the International Commission on the Balkans*, Carnegie Endowment for International Peace, The Brooking Institution Press, Washington, 1996.

quegli stessi anni in cui la Comunità Europea si trasformava in Unione Europea⁷¹, il tentativo di rafforzare una politica estera e di sicurezza comune sembrava trovare conferme nella possibilità di mediare e risolvere una crisi “in prima persona”. Citando le parole dell’allora ministro degli Esteri del Lussemburgo, pareva che fosse giunta “l’ora dell’Europa”⁷².

Ma, per i motivi precedentemente esposti, le ambizioni europee si scontrarono con un susseguirsi di fallimenti. Già a partire dalla fine del 1991 Bruxelles perse di credibilità e il suo ruolo di leadership nel processo di pace venne progressivamente assunto dalle Nazioni Unite. Infatti, negli anni successivi l’Unione Europea riuscì a mantenere un profilo autonomo solo nell’ambito degli aiuti umanitari, mentre le decisioni politico-militari più importanti venivano prese da altri attori⁷³.

La prima dimostrazione del fallimento europeo si ebbe nel 1992, quando il conflitto, invece che spegnersi, si propagò in Bosnia-Erzegovina. Nello stesso anno venne organizzata una seconda Conferenza di pace a Londra⁷⁴, questa volta presieduta, oltre che dalla Gran Bretagna in qualità di presidente della CE, dalle Nazioni Unite, rappresentate da Cyrus Vance.

Nessuno dei piani di pace negoziati in questa sede venne adottato. Anzi, prevedendo una divisione territoriale della Bosnia, tali piani ebbero l’effetto infausto di intensificare i combattimenti, in quanto le parti pensarono di potere ottenere un riconoscimento sul piano negoziale delle conquiste territoriali ottenute con le armi.

Fu questo il caso del *Piano Vance-Owen*⁷⁵, presentato alle parti nel gennaio 1993. Quest’ultimo si ispirava ad un Accordo di principio, negoziato da José

⁷¹ Nel febbraio 1992 venne firmato il Trattato di Maastricht con il quale nasceva l’Unione Europea.

⁷² Pirjevec Joze, *La catastrofe jugoslava. Gli avvenimenti degli anni 1991-1999 nell’ex Jugoslavia (II)*, in *Bulletin Européen*, anno 55, n°647, aprile 2004, pag. 15.

⁷³ Gori Luca, *L’unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007)*, Rubbettino, Catanzaro, 2007, pag. 24.

⁷⁴ La Conferenza Internazionale sull’ex Jugoslavia si riunì a Londra il 26 e il 27 agosto 1992, poi a Ginevra dove si dichiararono chiusi i lavori solo nel 1995.

⁷⁵ Vedi Figura 3 in Appendice.

Cutileiro⁷⁶ e firmato da Izetbegovic, Boban e Karadzic nel marzo 1992, per il quale la Bosnia veniva concepita come uno Stato composto da tre “unità costitutive” nelle quali ogni comunità doveva poter disporre di un diritto di veto per tutte le decisioni riguardanti i propri “interessi vitali”. La differenza tra la Dichiarazione di principi e il Piano stava nell’adozione, da parte del secondo, del criterio etnico per la divisione in province del territorio bosniaco- nonostante i suoi negoziatori abbiano sempre negato che, in tal modo, si sarebbero riconosciuti gli esiti della pulizia etnica. Accettato dalle parti, il Piano di Cyrus Vance e di Lord Owen provocò, nell’immediato, un aumento della conflittualità e coincise con la rottura dell’alleanza politico-militare tra Musulmani e Croati. Poi, nell’aprile 1993, fu definitivamente respinto dall’”Assemblea dei Serbi di Bosnia”.

La ricerca di un accordo politico tra le parti venne portata avanti, attraverso innumerevoli altri tentativi, durante tutto il conflitto. Le iniziative diplomatiche successive si mossero nella direzione non più di una “cantonizzazione” della Bosnia, ma di una vera e propria creazione di tre mini-Stati etnicamente omogenei.

Così, nel 1993 venne presentato il *Piano Owen-Stoltenberg*⁷⁷ e, in seguito, un piano d’azione dell’Unione Europea (*Piano Juppé-Kinkel*), entrambi basati sul principio della divisione in tre Stati raggruppati all’interno di una “debole” unione⁷⁸.

Così come quelle portate avanti dall’Unione Europea, anche le attività di pacificazione intraprese dalle Nazioni Unite si dimostrarono fallimentari. I piani di pace formulati in ambito ONU non riuscirono a trovare applicazione e, in aggiunta a ciò, il primo vero successo diplomatico venne riportato dagli Stati Uniti. Il governo americano, indipendentemente dalle due organizzazioni, si impegnò in un’intensa attività diplomatica che portò alla cessazione delle ostilità tra Croati e Musulmani con la firma degli Accordi di Washington del marzo 1994. Pur avendo concepito un’eventuale

⁷⁶ Rappresentante della Comunità europea durante la presidenza del Portogallo.

⁷⁷ Vedi figura 4 in Appendice.

⁷⁸ Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 59.

divisione della Bosnia (favorendo la creazione di una “Federazione croato-musulmana”) e pur avendo riconosciuto in Tudjman un interlocutore ufficiale, l’Accordo permise di ricostituire un’alleanza militare che potesse costituire un ostacolo all’aggressività serba.

Un’ulteriore prova degli insuccessi dell’ONU si ebbe nel febbraio 1994, quando, in seguito ad un’iniziativa russa per il rafforzamento del processo negoziale riguardante la Bosnia-Erzegovina, la Russia, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Francia e la Germania dettero vita al *Gruppo di Contatto*. Basandosi sull’esistenza della Federazione, in questa sede si preparò un piano di pace secondo il quale lo Stato bosniaco avrebbe assunto la forma di un’Unione costituita da due parti, la Federazione croato-musulmana (con il 51% del territorio) e il “territorio occupato” dai Serbi (ai quali si assegnava il restante 49%). Anche questa proposta venne rifiutata dai Serbo-bosniaci, forti delle conquiste territoriali riportate con le armi, ma il principio di divisione territoriale in essa formulato rimase alla base delle successive negoziazioni e ispirò l’Accordo di Dayton.

Il dispiegamento di una forza di peacekeeping: l’UNPROFOR: Parallelamente alle attività di *peacemaking*, l’ONU costituì una forza di mantenimento della pace (*UNPROFOR, United Nations Protection Force*) con la funzione di «creare le condizioni di pace e sicurezza necessarie per raggiungere una soluzione complessiva della crisi jugoslava»⁷⁹. Inizialmente, tale forza di spedizione venne incaricata di controllare la demilitarizzazione e la messa in atto di una tregua nei territori delle tre "*United Nations Protected Areas*" in Croazia orientale. Quando la guerra si propagò in Bosnia, l’UNPROFOR vide estendere il proprio mandato anche in quella Repubblica con il compito di far affluire gli aiuti umanitari alla popolazione⁸⁰. Inoltre, il Consiglio di sicurezza decise il suo impiego anche come forza di interposizione in Macedonia. Anche se i “caschi blu” inviati

⁷⁹ Risoluzione n°743 del Consiglio di sicurezza del 21 febbraio 1992.

⁸⁰ Risoluzione n°758 del Consiglio di sicurezza dell’8 giugno 1992.

nei tre Stati appartenevano alla stessa spedizione, il loro ruolo differiva ampiamente nelle diverse situazioni e appariva quasi “derisorio” in Bosnia dove, all’epoca, non vi era alcuna pace da mantenere. In quest’ultimo Paese il suo mandato, inizialmente limitato alla protezione dell’aeroporto di Sarajevo e al controllo dell’afflusso degli aiuti umanitari, arrivò a comprendere anche la sorveglianza del rispetto del divieto di sorvolo del territorio bosniaco⁸¹. Solo successivamente, in seguito alla creazione di *zone di sicurezza* nelle città di Bihać, Sarajevo, Goražde, Zepa, Srebrenica e Tuzla con il fine di proteggere la popolazione da possibili attacchi serbi, l’UNPROFOR fu autorizzata all’uso della forza, in caso di legittima difesa, nell’ambito della preservazione di tali aree.

Per la prima volta dall’inizio del conflitto veniva menzionata la possibilità di ricorrere alla forza; facoltà poi riconosciuta, attraverso l’autorizzazione a prendere “tutte le misure necessarie” per far rispettare la zona di esclusione aerea⁸², alla NATO, la quale nell’aprile 1993 lanciò l’operazione “*Deny flight*” con il fine di assistere la forza delle Nazioni Unite in tale compito. A partire dal giugno dello stesso anno, la cooperazione tra le due organizzazioni venne ampliata e istituzionalizzata nell’ambito della salvaguardia delle zone di sicurezza e, successivamente, nell’adempimento di ogni funzione dell’UNPROFOR. In più, oltre che a occuparsi, dal cielo, della protezione dei caschi blu operanti in territorio bosniaco, la NATO si dichiarò pronta a ricorrere alla forza attraverso attacchi aerei contro le parti che si rifiutassero di rispettare le risoluzioni riguardanti l’aiuto umanitario o l’istituzione di enclavi protette. Malgrado iniziali reticenze, in seguito all’incidente del mercato di Sarajevo nel febbraio 1994, l’ONU accettò la possibilità di interventi aerei da parte delle forze della NATO sulla base del “sistema della doppia chiave”- un meccanismo che prevedeva l’assenso delle autorità di entrambe le organizzazioni.

⁸¹ Risoluzione n°781 del Consiglio di sicurezza del 9 ottobre 1992.

⁸² Risoluzione n°816 del Consiglio di sicurezza del 31 marzo 1993.

Così, dato il riconoscimento della facoltà di utilizzare la forza, le operazioni di mantenimento della pace messe in atto dal 1993 sembravano appartenere alla categoria del *peace-enforcement*. Ma nella pratica, essendo il monopolio della forza nelle mani della NATO e non avendo luogo alcun intervento fino al 1995, i soldati dell'ONU continuarono ad essere "agenti umanitari" sottomessi alla buona volontà dei belligeranti.

Nonostante l'ampiezza del suo mandato, l'impotenza dell'UNPROFOR apparve fin dalla sua creazione: i mezzi finanziari e logistici, necessari per mettere in pratica i suoi compiti, non vennero concessi in modo quantitativamente adeguato. Per fare un esempio, il Consiglio di sicurezza decise l'invio di soli 7600 soldati aggiuntivi, benché il Segretario generale avesse stimato che l'adempimento di tutte le funzioni dell'UNPROFOR necessitasse di un ulteriore contingente di 34000 uomini.

L'inadeguatezza dell'UNPROFOR si manifestò chiaramente nel luglio 1995, in occasione della "caduta" della zona protetta di Srebrenica e del genocidio che ne seguì. Qualche settimana prima del massacro, centinaia di caschi blu francesi e britannici erano stati presi in ostaggio e utilizzati come scudi umani dall'esercito serbo-bosniaco. Poi, di fronte ai terribili eventi che interessarono la popolazione, le forze UNPROFOR incaricate del controllo dell'enclave si astennero dall'intervenire, per motivi e circostanze ancora poco chiari. La "complicità" delle Nazioni Unite con il più grave massacro compiuto in Europa dopo il 1945 costituì un'amara lezione per quelli che credevano nella capacità dell'ONU di garantire la pace e di promuovere il rispetto del diritto internazionale. La debolezza dell'azione promossa dalle Nazioni Unite era intrinseca ai compiti affidati ad una forza detta "di interposizione" o "di osservazione": essa non era autorizzata ad agire per conseguire un obiettivo politico preciso, se non quello, inadeguato ai suoi mezzi e alla situazione, di evitare lo scontro di forze avverse.

Questi episodi misero in luce la vera natura della forza ONU: un "palliativo" alla mancanza di un impegno politico concreto da parte delle grandi potenze, più interessate a farsi portatrici di astratti principi umanitari

e democratici che a far cessare un conflitto in cui non entravano in gioco interessi diretti.

Verso la fine delle ostilità. La “diplomazia militare” di Stati Uniti e Nato :

Quando il conflitto jugoslavo scoppiò, gli Stati Uniti, appena usciti dalla Guerra del Golfo, non mostrarono alcuna intenzione di volersi occupare delle vicende balcaniche, tanto più che l'importanza geopolitica dell'area come “Stato-cuscinetto” era venuta meno dopo la caduta del muro di Berlino. I motivi del disinteresse statunitense sono riassunti da una frase del Segretario di Stato dell'amministrazione Bush, James Baker, il quale affermò “*we don't have a dog in this fight*”⁸³, sottolineando l'assenza di interessi diretti americani nell'area balcanica.

La politica non interventista degli USA rimase tale anche quando Bill Clinton succedette a George Bush nel 1993, nonostante la sua campagna elettorale avesse posto l'accento sul dossier bosniaco. Il nuovo Presidente, infatti, si limitò ad auspicare una politica più “morale” che non premiasse in alcun modo la pulizia etnica attuata dai Serbo-bosniaci (contribuendo in tal modo al fallimento del Piano Vance-Owen) e, tentando di limitare le implicazioni statunitensi nelle trattative diplomatiche, sostenne una politica detta del “*lift and strike*”. Quest'ultima, fortemente contestata da Gran Bretagna e Francia, consisteva nel fornire appoggio ai musulmani attraverso la revoca dell'embargo sulle armi, per loro particolarmente penalizzante, e nell'intervento in loro favore, se necessario, con le forze aeree della NATO. I due Stati europei avrebbero preferito che gli USA decidessero di intervenire in Bosnia-Erzegovina con le proprie truppe, ma in questa fase Washington rifiutò qualsiasi implicazione diretta, sia di tipo diplomatico che militare.

Tale divergenza di opinioni relativamente all'approccio da adottare di fronte alla crisi jugoslava, provocò in seno alla NATO un grave frattura che spinse l'amministrazione Clinton ad abbandonare la precedente retorica

⁸³ Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 72.

“moraleggiante” e ad accettare l’idea di una divisione della Bosnia in aree più o meno etnicamente omogenee.

Un’altra ragione che preoccupava Washington e la sollecitava ad affrontare la questione bosniaca in modo più incisivo era l’impatto che il conflitto ebbe nel mondo islamico, turbato dal massacro della maggiore comunità musulmana d’Europa e dall’indifferenza dell’Occidente di fronte a tali atti.

Oltre ai problemi di carattere internazionale, il Presidente Clinton, fortemente criticato dai repubblicani per il suo atteggiamento oscillante nei confronti della crisi balcanica, realizzò che un persistente disimpegno avrebbe potuto determinare la sua mancata rielezione.

Così, per evitare che la vicenda bosniaca potesse avere pesanti ricadute sulla politica estera ed interna statunitense, a partire dalla primavera del 1994 l’amministrazione Clinton decise di affrontarla in modo più risoluto: favorì l’armamento dell’esercito bosniaco da parte dell’Iran, aiutò quello croato a rafforzarsi e a riconquistare la Krajina (nell’estate 1995) e, soprattutto, dette inizio ad un’azione diplomatica accompagnata da quella militare⁸⁴.

Parallelamente ad un’evoluzione dell’approccio europeo, testimoniata dalla creazione della “Forza di Reazione Rapida”⁸⁵ in seno all’UNPROFOR, gli Stati Uniti presero l’iniziativa di rilanciare il processo di negoziazione inviando nella regione un gruppo di funzionari del Dipartimento di Stato, capeggiati dall’intraprendente Richard Holbrooke⁸⁶, incaricati di “fare la spola” tra Sarajevo, Zagabria e Belgrado per ottenere il cessate il fuoco dai principali attori del conflitto. Il piano di pace che si voleva far accettare alle parti attraverso tale “*shuttle diplomacy*” era stato deciso, almeno nelle sue linee direttrici, il 12 agosto 1995 durante una riunione del Dipartimento di Stato americano e si ispirava al piano del Gruppo di Contatto del 1994⁸⁷.

⁸⁴ Pirjvec Joze, *op.cit.*, pag. 18.

⁸⁵ Istituita con la risoluzione n°998 del 16 giugno 1995 per assistere l’UNPROFOR nella realizzazione del suo mandato.

⁸⁶ All’epoca Segretario di Stato aggiunto per gli affari europei e canadesi.

⁸⁷ Holbrooke Richard, *To End a War*, The modern library, New York, 1998, pagg. 73-75.

La strategia dell'équipe americana consisteva nel portare avanti trattative parallele con i tre Presidenti Milosevic, Tudjman e Izetbegovic e nel corroborare le azioni diplomatiche con la forza delle armi della NATO. Quest'ultima, infatti, all'alba del 30 agosto 1995 lanciò una serie di attacchi aerei contro i Serbo-bosniaci nel quadro dell'operazione "*Deliberate Force*", rivelatasi fondamentale per la conclusione del conflitto e l'"imposizione" delle pace.

Un aspetto fondamentale della politica di Holbrooke fu la volontà di escludere dal tavolo negoziale i rappresentanti dei Serbo-bosniaci e dei Croato-bosniaci, suscettibili di bloccare le discussioni a causa delle velleità secessionistiche, per sostituirli con Milosevic e Tudjman, le cui posizioni apparivano maggiormente conciliabili con le altre parti o, almeno, più malleabili; Milosevic, in particolare, sembrava maggiormente disposto, rispetto a Karadzic e Mladic, ad abbandonare le rivendicazioni riguardanti la *Republika Srpska* pur di sollevare la Serbia dal peso delle sanzioni e di ritrovare consenso sul piano internazionale.

Le volontà dei negoziatori americani vennero realizzate dall'*Accordo del Patriarca*⁸⁸, con il quale i dirigenti Serbo-bosniaci accettarono di formare una delegazione unica con Milosevic e di lasciare a quest'ultimo il potere di decisione finale in caso di disaccordo. Malgrado le tensioni che tale accordo avrebbe generato in seno alla delegazione serba⁸⁹, nell'immediato permise di procedere nel cammino verso la pace: l'8 settembre, nel bel mezzo della campagna aerea della NATO, i Ministri degli Affari Esteri di Bosnia, Croazia e RFJ si riunirono a Ginevra per firmare un accordo che stabiliva i principi direttivi delle future negoziazioni, l'*Agreed Basic Principles*, il quale riconosceva la Bosnia come uno Stato unitario pur essendo composto

⁸⁸ Firmato il 29 agosto 1995.

⁸⁹ I dirigenti Serbo-bosniaci non vedevano di buon occhio certi comportamenti di Milosevic (in questo appoggiato dagli Occidentali) tesi a svuotare di significato il potere di decisione iniziale loro accordato.

da due entità distinte, la *Republika Srpska* e la Federazione croato-musulmana⁹⁰.

Questa riunione, che costituì una tappa fondamentale per le trattative di pace, mancò però di affrontare numerose questioni riguardanti, in particolare, il governo centrale del futuro Stato. Quindi, un nuovo incontro ebbe luogo il 26 settembre a New York; in quella sede si decise la creazione di istituzioni comuni quali una presidenza tricefala, un parlamento e una corte costituzionale, allontanando l'idea, allora diffusa, che i negoziatori fossero intenzionati a preparare una divisione della Bosnia.

Nonostante tali successi negoziali, l'ora di imporre il cessate il fuoco non sembrava ancora giunta. Infatti, mentre Milosevic auspicava una fine immediata delle ostilità, essendo stata la parte serba indebolita dagli attacchi aerei dell'Alleanza Atlantica⁹¹, i negoziatori e la parte croato-musulmana preferivano attendere ancora tempo: la riconquista dell'est della Bosnia e l'offensiva croata in Krajna procedevano con successo e, a detta di Holbrooke e della sua équipe, costituivano un passo necessario per la prospettiva futura delle negoziazioni in quanto permettevano di far coincidere la situazione sul campo con la suddivisione del territorio 51/49 prevista dal piano del Gruppo di Contatto.

In quest'ottica, quindi, i negoziatori incitarono Tadjman e l'esercito bosniaco a proseguire nella loro offensiva, mentre il governo americano domandava la cessazione dei combattimenti in ragione delle violazioni dei diritti dell'uomo che spesso accompagnavano l'avanzata dei soldati.

Quando l'offensiva iniziò a sollevare troppi problemi riguardanti le violazioni del diritto umanitario e quando le forze croato-musulmane arrivarono a impossessarsi del 50% del territorio, i responsabili delle trattative decisero finalmente di focalizzarsi sull'obiettivo di un cessate il fuoco generale. Colui che oppose maggiore resistenza a tale decisione fu A. Izetbegovic, il cui esercito si trovava in posizione di forza per la prima volta

⁹⁰ Holbrooke, *op.cit.*, pagg. 135-141.

⁹¹ Sospesi "indefinitamente" il 20 settembre dato il rispetto degli impegni presi da parte dei Serbi.

dall'inizio del conflitto. Paradossalmente, la comunità internazionale, da sempre sollecitata a intervenire da parte dei Bosniaco-musulmani, si decise a mettere termine ai combattimenti proprio nel momento in cui quest'ultimi erano finalmente riusciti a difendersi e a recuperare il terreno perso nel 1992⁹².

I diplomatici statunitensi, però, riuscirono a convincere anche gli attori più recalcitranti e a giungere all'annuncio della fine delle ostilità il 5 ottobre 1995. Così, dopo cinque giorni di intensi combattimenti scatenati dalle truppe croato-musulmane nel nord-ovest del Paese, finalmente le armi tacquero in Bosnia-Erzegovina. Raggiunto il cessate il fuoco, non restava che decidere il luogo dove convocare gli (ex-)belligeranti.

⁹² Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 77.

Capitolo Terzo

Gli Accordi di Dayton.

3.1 I *proximity talks* nella base militare di Dayton.

A dimostrazione del fallimento europeo nel concertare azioni efficaci e del ruolo da protagonista svolto dagli Stati Uniti nella gestione della crisi bosniaca, si decise che i negoziati di pace avrebbero avuto luogo nella base aerea di Wright-Patterson a Dayton, negli USA.

La scelta di una base militare nell'Ohio come luogo dove portare avanti le trattative di pace rispondeva, innanzi tutto, a particolari necessità di sicurezza e segretezza dovute alle difficoltà di mettere in relazione tra loro le parti. Infatti, per evitare di turbare il già difficile e lungo percorso di pacificazione, i negoziatori americani scelsero di effettuare le discussioni in una cittadina isolata, “*à huis clos*”, effettuando continue pressioni sulle parti e impedendo ogni interferenza di giornalisti e osservatori esterni. Inoltre, la vicinanza di Dayton a Washington permetteva al governo e al Dipartimento di Stato americani di arrivare “di corsa” a fianco della delegazione americana qualora ve ne fosse stato il bisogno.

Le caratteristiche fisiche del luogo scelto per le trattative riflettevano l'estrema circospezione dei negoziatori, i quali, proprio a causa dei dubbi che nutrivano a proposito del risultato finale, rifiutarono di impiegare l'espressione “conferenza di pace” per utilizzare la formula, nata ai tempi degli Accordi di Camp David, dei “*proximity talks*”. Quest'ultimi, che costituiranno un pilastro della tecnica negoziale “daytoniana”, sono

definibili come una forma di discussione diplomatica in cui gli interlocutori non sono le parti implicate, pur presenti, ma intermediari di queste.

La prima caratteristica dei *proximity talks* portati avanti a Dayton fu il disequilibrio tra le delegazioni, sia tra gli organizzatori che tra gli “invitati”.

Per quanto riguarda le potenze mediatrici, il Gruppo di Contatto rappresentava ufficialmente una posizione unica ma, in realtà, era diviso in tre sotto-insiemi aventi un peso fortemente diseguale: la delegazione americana di Holbrooke, legittimata dai precedenti successi diplomatici, svolse un ruolo preponderante e rese residuale quello dei colleghi russi e del gruppo degli europei guidato da Carl Bildt⁹³. Il maggior peso degli Stati Uniti era dimostrato, oltre che da elementi formali, anche dal fatto che furono proprio quest’ultimi a preparare le basi dell’accordo da negoziare.

Dal lato degli ex-belligeranti, le delegazioni delle tre parti erano rappresentate da Milosevic, Tudjman e Izetbegovic.

I Bosniaco-musulmani erano gli unici a non essere sottoposti alla tutela di “un padrino” esterno; tuttavia ciò non costituì un elemento di forza per questa parte, data la divisione interna dei suoi membri e l’atteggiamento scarsamente collaborativo di Izetbegovic⁹⁴, risentito per non sentirsi trattato da Presidente di uno Stato sovrano qual’era la Bosnia-Erzegovina – l’invito di Milosevic e Tudjman ai negoziati rappresentava, infatti, una sorta di riconoscimento delle pretese serbe e croate sullo Stato bosniaco.

I Croati di Bosnia, presenti esclusivamente attraverso la Federazione croato-musulmana, non vennero mai realmente presi in considerazione e si considerarono traditi sia da Izetbegovic che da Tudjman. Quest’ultimo, in particolare, ignorò apertamente qualsiasi richiesta dei rappresentanti della Federazione ed entrò più volte in contrasto con essi. Nonostante i suoi programmi politici contrari all’integrità territoriale bosniaca e i crimini di cui si era macchiato, il Presidente Croato apparirà, anche grazie a Dayton, come il principale vincitore della guerra in Bosnia: guadagnerà una nuova

⁹³ All’epoca rappresentante dell’Unione Europea alla Conferenza Internazionale sull’ex-Jugoslavia.

⁹⁴ Holbrooke, *op.cit.*, pag. 279-283.

legittimità internazionale, vedrà aumentare i consensi tra i suoi elettori, verrà elevato al rango di “garante della pace” insieme a Milosevic e, soprattutto, il suo paese recupererà quasi tutti i territori perduti nel 1991⁹⁵.

La delegazione della Repubblica Federale Jugoslava era guidata dal Presidente Slobodan Milosevic e, come previsto dall’ “Accordo del Patriarca”⁹⁶, rappresentava le volontà dei co-delegati Serbo-bosniaci. Malgrado tale accordo, il comportamento di Milosevic nei confronti dei colleghi di Pale fu di assoluto rifiuto: tentò in ogni modo di isolarli dai negoziati e deluse ripetutamente le loro aspettative, raggiungendo il culmine nel momento in cui cedette il controllo dei quartieri serbi di Sarajevo alle autorità bosniaco-musulmane⁹⁷.

La spregiudicatezza di Milosevic relativamente ai “fratelli” di Bosnia testimoniava i reali intenti del Presidente Serbo: desiderando più di ogni altra cosa di mantenere il suo potere sulla RFJ e di farsi rieleggere dai suoi cittadini, Milosevic mirava a sollevare il suo paese dal peso delle sanzioni economiche che lo schiacciavano. I Serbo-bosniaci, non disponendo del diritto di voto in Serbia, non avevano alcuna importanza ai suoi occhi.

Così, pur di recuperare il favore della comunità internazionale, decise di cooperare con gli Occidentali e di spogliarsi dell’armatura da guerra per indossare le vesti del “portatore di pace” e del perfetto negoziatore.

Ciò che sorprende, però, è la reazione dei paesi occidentali, i quali non esitarono a ritrovare in Milosevic l’interlocutore ideale per le trattative di pace, pur non avendo alcun dubbio sul ruolo che quest’ultimo aveva giocato nello scoppio e nello svolgimento del conflitto. La scelta, discutibile dal punto di vista morale, si rivelò vantaggiosa in quanto il Presidente Serbo

⁹⁵ La Krajina e la Slavonia occidentale erano state riconquistate grazie alle operazioni militari dell’estate del 1995. La Slavonia orientale fu la sola regione a non essere ripresa con le armi e ad essere sottoposta al controllo delle Nazioni Unite. L’UNTAES (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia), istituita con la risoluzione n° 1037/1996, aveva il fine di riportare l’area all’interno dei confini croati nel rispetto dei diritti degli abitanti serbi. L’operazione ONU terminò nel 1998, anno in cui le autorità croate istituirono nuovamente il proprio controllo sull’area.

⁹⁶ Vedi pag. 28, cap. 2.

⁹⁷ Veiga Francisco, *L’arte di trasformare un problema in soluzione. Il ruolo di Slobodan Milosevic a Dayton*, in Guida Francesco, *op.cit.*, pag.111.

contribuì in modo decisivo a superare innumerevoli ostacoli che si presentarono durante i negoziati, sia opponendosi a Tudjman o collaborando con lui, sia prendendo iniziative con la delegazione bosniaco-musulmana.

In particolare, malgrado le contraddizioni insite alla scelta di far diventare Milosevic uno dei garanti dell'accordo, la scommessa si rivelò vincente nel momento in cui, dopo ben oltre ventiquattro giorni di trattative, i negoziati sembravano andare verso un'inesorabile disfatta: l'*impasse* si presentò in merito ad una questione territoriale determinata dal rifiuto della delegazione di Izetbegovic di rinunciare ad un 1% di territorio; il Presidente serbo, con un intervento dell'ultimo minuto, riuscì ad evitare il naufragio delle trattative accettando un arbitrato sul corridoio di Brčko da tenersi di lì ad un anno.

Uno dei maggiori successi di Dayton, quindi, fu proprio il riuscire a “convertire il problema in soluzione”⁹⁸: Milosevic e Tudjman, coloro che avevano determinato il sorgere dei principali contenzioni e che avevano avuto un ruolo chiave nello scoppio del conflitto, divennero gli interlocutori ideali, le figure di riferimento nei negoziati e i “padrini” dell'Accordo. Significative, a questo proposito, sono le parole di Henry Kissinger il quale affermò che “ogni volta che la pace definita come l'assenza della guerra è stata l'obiettivo principale di una potenza o di un gruppo di potenze, la comunità internazionale è stata alla mercé del più spietato dei suoi membri”⁹⁹.

Per quanto riguarda il “contenuto” dei negoziati portati avanti a Dayton, è possibile distinguere tre ambiti di discussione corrispondenti alle tre tappe cronologiche precedenti la conclusione dell'accordo finale: il rafforzamento della Federazione croato-musulmana, la soluzione del contenzioso sulla Slavonia orientale e le questioni territoriali.

Il primo successo delle trattative, raggiunto dopo dieci giorni di discussioni, fu la firma di un nuovo accordo riguardante la Federazione di Bosnia-

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ cit. da Ferraris Luigi Vittorio, *Gli accordi di Dayton: un utile insegnamento*, pag. 126 in Guida Francesco, *op.cit.*

Erzegovina¹⁰⁰. La Federazione, pur essendo già riconosciuta come una delle due entità componenti il futuro Stato, rischiava di rimanere una costruzione diplomatica senza una corrispondente concretizzazione sul territorio. Infatti, nonostante i Croato-bosniaci e i Musulmano-bosniaci fossero rappresentati da una delegazione unica durante i negoziati, a testimonianza del riconoscimento internazionale dell'entità, era necessario dare un impulso alla realizzazione di quest'ideale federale.

Data la necessità di rendere meno astratto un pilastro fondamentale per il futuro assetto del paese, si concluse un accordo che prevedeva l'attribuzione alle autorità federali di numerosi poteri riguardanti, tra l'altro, gli ambiti giudiziario, sanitario, educativo, del mantenimento dell'ordine e perfino quello della difesa. Nel testo, inoltre, si negava il riconoscimento e si auspicava la dissoluzione di tutte le autorità parallele, in particolare quelle dell'*Herceg-Bosna*, sottolineando ancor più la volontà di creare un'unica istituzione federale normalmente funzionante¹⁰¹.

Benché tentasse di costruire solide fondamenta per il nuovo Stato, l'accordo avrebbe sofferto della mancanza di volontà politica da parte degli attori implicati nella sua implementazione. Così, nata come la colonna portante del nuovo edificio istituzionale, la Federazione sarebbe destinata a diventare una delle principali fonti di preoccupazione a proposito della solidità dell'intera struttura.

Al di là delle sue implicazioni future, nel momento della sua firma, il 10 novembre 1995, l'accordo costituì il primo passo verso il compromesso finale.

Il secondo passo fu la conclusione dell'accordo sulla Slavonia orientale¹⁰².

L'area della Slavonia era stata proclamata, in seguito al referendum per l'indipendenza croata del 1991, "regione autonoma serba" all'interno della

¹⁰⁰ *Annex to the Dayton Agreement on Implementing the Federation of Bosnia and Herzegovina*, Dayton, 10 novembre 1995.

¹⁰¹ Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 82-83.

¹⁰² *Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium*, A/50/757 – S/1995/951.

Repubblica serba di Krajina; la caduta di quest'entità autoproclamatasi, seguita all'offensiva croata dell'estate del 1995, determinò il sorgere di una spinosa questione territoriale e, conseguentemente, la necessità di definire un nuovo status per la regione durante le trattative di pace.

Il cosiddetto “*Accordo di Erdut*” rappresentò un importante successo. Infatti, nonostante la difficoltà di trovare un linguaggio comune tra Serbi e Croati, si riuscì a siglare un documento che permise di ottenere la cooperazione di Franjo Tujman nei negoziati successivi. Esso prevedeva che la regione fosse sottoposta per un anno, rinnovabile, all'autorità transitoria delle Nazioni Unite, l'UNTAES, per poi ritornare ad essere parte integrante della Repubblica di Croazia. Tra gli obiettivi che l'amministrazione provvisoria si proponeva vi erano la demilitarizzazione della regione, il ritorno dei rifugiati e degli sfollati alle proprie case e il rafforzamento dello Stato di diritto affinché la popolazione non-croata (per lo più serba) potesse godere degli stessi diritti riconosciuti agli altri cittadini. La conclusione dell'accordo fu resa possibile dalle pressioni che Milosevic esercitò sui Serbo-croati, restii ad accettare un documento che avrebbe sancito la re-instaurazione del controllo croato su territori popolati da Serbi. Il Presidente serbo, infatti, abbandonò ancora una volta coloro che avrebbe dovuto rappresentare per raggiungere un suo obiettivo: l'accordo costituiva lo strumento per evitare un esodo massiccio di Serbi verso la RFJ; e, in un paese impoverito da tre anni di sanzioni economiche, una tale massa di rifugiati avrebbe avuto un impatto gravissimo sull'assetto sociale e sul consenso nei confronti del governo¹⁰³.

Come accadrà più volte a Dayton, l'opportunismo di Milosevic fu determinante per una proficua collaborazione e per l'ottenimento di un compromesso tra le parti.

Se ognuno dei temi affrontati aveva dato vita ad accese discussioni, le difficoltà principali sorsero a proposito delle questioni territoriali¹⁰⁴. In un

¹⁰³ Veiga Francisco, *op.cit.*, pag. 109-110.

¹⁰⁴ Holbrooke, *op.cit.*, pagg. 271-312.

ambito in cui le parti dovevano necessariamente giungere ad un compromesso, ogni attore sperava di ottenere attraverso gli strumenti della diplomazia ciò che non era riuscito ad ottenere con la forza delle armi.

Nonostante i disaccordi, vi era un principio di base sul quale i negoziatori di Dayton avevano deciso di fondare qualsiasi discussione a proposito del territorio bosniaco: come deciso a Ginevra, il 49% dei territori doveva andare alla *Republika Srpska* e il 51% alla Federazione croato-musulmana.

Fermo restando tale principio puramente matematico, numerosi punti di contrasto emersero, rischiando di mettere in pericolo l'intero processo negoziale. Tra di essi, le discussioni sulle sorti delle città di Goražde, Sarajevo e Brčko causarono le difficoltà maggiori.

Per quanto riguarda Goražde, i problemi sorsero relativamente alla striscia di territorio che congiungeva la cittadina, *enclave* musulmana all'interno della Repubblica Serba, a Sarajevo. Dopo un'intera notte di trattative, Milosevic decise di permettere la costituzione di un "corridoio" all'interno dei territori serbi per il passaggio dei Bosniaco-musulmani. Come era e sarebbe spesso accaduto, il Presidente serbo apparve come "l'uomo giusto al momento giusto": colui che riusciva a salvare i negoziati nei momenti di maggiore criticità, accettando di cedere su punti importanti.

La questione dello status da accordare a Sarajevo fu fonte di ulteriori ostacoli al processo di pacificazione. Se inizialmente si pensò di fare della capitale un'area "neutra", ad immagine e somiglianza di Washington D.C., il progetto incontrò l'opposizione delle parti e non riuscì ad andare in porto. Così, come in un *déjà vu*, Milosevic intervenne e accettò che Sarajevo entrasse a far parte della Federazione, pur esigendo che alcuni quartieri della città fossero accordati alla RS. Quest'ultima richiesta, però, incontrò le proteste della delegazione di Izetbegovic, memore del lungo assedio della capitale da parte delle truppe serbo-bosniache, e dovette conseguentemente essere abbandonata da Milosevic (decisione che rappresentò un altro tradimento per i Serbi di Bosnia).

Infine, sembrava che i negoziati dovessero entrare in un vicolo cieco quando si arrivò a parlare della città di Brčko.

Quest'ultima, durante gli anni della guerra, aveva acquisito una fondamentale importanza strategica nonostante il suo scarso peso economico e demografico. Infatti, a causa della sua particolare posizione geografica, la città permetteva l'unione delle due porzioni di territorio della *Republika Srpska*. Senza questa piccola cittadina, la continuità territoriale dell'entità serba era compromessa. Dall'altro lato, Izetbegovic pretendeva che la città entrasse a far parte della Federazione in cambio di concessioni territoriali che permettessero la divisione della Bosnia secondo la proporzione 49/51. L'intransigenza della delegazione bosniaca di fronte a questo soggetto era dovuta a diversi motivi: innanzitutto, era ancora vivo il ricordo della feroce pulizia etnica attuata nei confronti degli abitanti musulmani e croati della città nell'estate del 1992; poi, la prospettiva di una Repubblica serba territorialmente discontinua costituiva un'idea allettante per i Bosniaco-musulmani; e soprattutto, stavano emergendo tutte le frustrazioni della delegazione di Izetbegovic nei confronti di un regolamento di conti ben poco soddisfacente¹⁰⁵. Difatti, benché Milosevic si fosse mostrato aperto alle più ampie concessioni e avesse avuto un atteggiamento maggiormente costruttivo, la delegazione bosniaca aveva precedentemente accettato numerosi sacrifici, tra cui la divisione dello Stato in due entità, l'interruzione di un'operazione militare vittoriosa e l'obbligo di trattare con gli ex-aggressori.

La questione fu risolta all'ultimo minuto, quando le parti si accordarono in modo tale che le sorti di Brčko venissero decise con arbitrato internazionale da tenersi di lì a un anno.

Quindi, rimandato quest'ultimo problema, si arrivò finalmente a firmare il "*General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*".

Il successo negoziale di Dayton è attribuibile principalmente a due ordini di fattori. Innanzitutto, furono determinanti la tenacia, le capacità e

¹⁰⁵ Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 85.

l'approfondita conoscenza delle arti diplomatiche di Richard Holbrooke, il quale riuscì a far leva sulle ambizioni dei nemici di ieri per “farli ragionare in termini di concretezza, perché riconoscessero i loro veri interessi, inducendoli ad accettare compromessi e costringendoli a superare la riluttanza ad accogliere punti di vista diversi e a liberarsi dalle proprie demagogie, di cui erano stati autori e vittime”¹⁰⁶. In secondo luogo, è fondamentale ricordare che senza l'intervento diretto degli Stati Uniti la conclusione di una qualsiasi forma di accordo tra le parti non sarebbe stata possibile.

3.2 The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina: trattato di pace e base costituzionale per la ricostruzione.

Il testo finale dell'accordo, siglato a Dayton e firmato il 14 dicembre 1995 a Parigi, è composto da tre elementi: un accordo quadro contenente i principi generali, undici annessi riguardanti le modalità concrete attraverso cui instaurare la pace e ricostruire lo Stato bosniaco e un accordo sull'entrata in vigore del documento.

Il primo testo, caratterizzato da dieci articoli, definisce gli impegni che le parti sono tenute ad assumere relativamente alla conclusione del conflitto. All'interno di questo documento, al di là delle parti riguardanti i principi ispiranti l'accordo, si trovano due articoli che, malgrado prendano in considerazione temi di fondamentale importanza, non trovano alcun approfondimento negli annessi seguenti. Il primo di essi, l'articolo IX, afferma l'obbligo di cooperazione per le parti rispetto alle inchieste o ai

¹⁰⁶ cit. da Ferraris Luigi Vittorio, *op.cit.*, pag. 124.

processi relativi a crimini di guerra e altre violazioni del diritto internazionale. Senza specificarlo direttamente, tale clausola si riferisce al Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, al quale si "dimentica" di consacrare una sezione specifica forse per venire incontro alla delegazione serba, forse a causa dell'opinione "ambigua" di alcuni Stati nei confronti dell'istituzione e dell'attività del tribunale¹⁰⁷. Un tale tipo di approccio, troppo superficiale in rapporto all'importanza della questione, costituisce una mancanza fondamentale dell'accordo; infatti, la ricostruzione di uno Stato a seguito di una guerra estremamente violenta e lesiva dei più fondamentali diritti umani avrebbe richiesto un'attenzione maggiore alla ricerca e alla punizione dei criminali di guerra: non è possibile prescindere da un'efficace persecuzione dei "colpevoli" se si vuol permettere ad una società di lasciarsi alle spalle l'odio e la violenza per intraprendere un cammino di pace e di sviluppo.

In secondo luogo, è da notare l'articolo X, il quale afferma che la Repubblica di Bosnia-Erzegovina e la Repubblica Federale Jugoslava si riconoscono reciprocamente. Nonostante queste parole manifestino un'evoluzione fondamentale delle relazioni tra i due Stati, esse si limitano a rappresentare una semplice dichiarazione: le modalità pratiche del riconoscimento e del ristabilimento di "normali" relazioni diplomatiche non vengono qui nemmeno accennate¹⁰⁸.

Per quanto riguarda le disposizioni che compaiono in annesso, queste possono essere suddivise in due categorie riguardanti, rispettivamente, gli aspetti militari (annesso 1) e gli aspetti civili (annessi da 3 a 11)¹⁰⁹.

Una tale distinzione non vuole affermare l'esistenza di due sfere d'azioni indipendenti all'interno degli accordi ma, piuttosto, riconosce la

¹⁰⁷ Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 86-87.

¹⁰⁸ Il riconoscimento reciproco sarà riaffermato in una dichiarazione comune di Izetbegovic e Milosevic nell'ottobre 1996. Ciò nonostante, sarà solo nel 2000- in seguito all'elezione di Kostunica alla presidenza della Repubblica Federale di Jugoslavia- che i due Stati ristabiliranno relazioni diplomatiche.

¹⁰⁹ Difficilmente inquadrabile, essendovi prese in considerazione entrambe le dimensioni, è l'annesso 2 sulla *Inter-Entity Boundary Line*.

conseguenzialità e l'interdipendenza delle azioni di mantenimento della pace, di stabilizzazione militare e di "ricostruzione" delle istituzioni statali. Infatti, proprio per la molteplicità e la complessità degli obiettivi che vi si ritrovano, si è portati ad affermare che "*the peace agreement for Bosnia is the most ambitious document of its kind in modern history, perhaps in history as a whole*"¹¹⁰. Se un trattato di pace "tradizionale" mira semplicemente a terminare un conflitto bellico in corso tra Stati o coalizioni di Stati, con gli Accordi di Dayton la comunità internazionale è andata ben oltre: accanto all'obiettivo del cessate il fuoco, ha tentato di cimentarsi in una difficile operazione di "ingegneria politica" con il fine di trasformare una società frantumata dall'odio e dalla violenza in uno Stato funzionante sia dal punto di vista politico che economico. Un tale progetto di *state-making* and *democracy-building* non poteva che rivelare grandi ambizioni internazionali e, più in generale, costituire un banco di prova per gli interventi nell'epoca del post-Guerra fredda, per la ridefinizione degli obiettivi delle organizzazioni europee o transatlantiche e per la determinazione dell'"agenda" delle future ricostruzioni post-conflitto.

L'annesso 1-A e B: il mantenimento della pace e la stabilizzazione militare: Il primo annesso, come si è già ricordato, riguarda gli aspetti militari dell'accordo, la cui applicazione costituisce un presupposto necessario per la successiva ricostruzione dello Stato bosniaco. Esso è suddiviso in due parti distinte, sia nella forma che negli obiettivi perseguiti e negli attori implicati.

L'annesso 1-A tratta dell'applicazione del cessate il fuoco e del mantenimento della pace. Al fine di consentire una cessazione durevole delle ostilità, le parti devono impegnarsi a rinunciare a qualsiasi operazione offensiva e hanno l'obbligo di attuare una serie di misure specifiche. L'attuazione di quest'ultime deve avvenire in tre momenti conseguenti:

¹¹⁰ Bildt Carl, *Peace Journey: The struggle for peace in Bosnia*, Weidenfeld and Nicolson, Londra, 1998, pag. 392.

innanzitutto, si prevede la costituzione di una zona smilitarizzata di 4 km intorno alla linea del cessate il fuoco, il ripiegamento delle forze armate degli ex-belligeranti e il ritiro di tutte le “forze ed elementi stranieri” dalla Bosnia-Erzegovina¹¹¹; in secondo luogo, in un lasso di tempo di 45 giorni, le parti devono impegnarsi a trasferire da un’entità all’altra città e regioni nel caso in cui la linea di separazione tra le due entità non corrispondesse alla linea del fronte; infine, entro quattro mesi dall’inizio delle attività di implementazione, l’annesso prevede una terza tappa consistente nell’adozione di misure “di fiducia”, quali la smobilitazione delle truppe e il disarmo reciproco.

L’insieme delle misure sopra descritte ha come obiettivo quello di ottenere una separazione degli ex-belligeranti, alla quale, inevitabilmente, consegue un rafforzamento della divisione interna dello Stato, nonostante le sue frontiere internazionalmente riconosciute. L’unica clausola che ricorda l’appartenenza delle parti ad un solo paese è l’articolo VIII, con il quale viene istituita una *Joint Military Commission*, ovvero un “organo centrale” al quale le parti possono sottoporre tutte le questioni e i problemi di ordine militare. In un contesto di profonda divisione, il raggruppamento delle autorità militari in seno ad un unico organo può contribuire a restaurare legami distrutti dalla guerra e porre le basi per una cooperazione futura.

Nello stesso tempo, nutrendo ben poche illusioni a proposito della cooperazione tra le parti nella prima fase del processo di pacificazione, i negoziatori hanno previsto il dispiegamento di una Forza internazionale con il fine di obbligare le parti a rispettare gli impegni presi.

L’*Implementation Force* (IFOR), concepita in sede NATO e durante le negoziazioni preliminari a Washington, deve essere costituita da “*member States or regional organizations and arrangements*”¹¹² autorizzati dal

¹¹¹ Quest’ultima clausola fu voluta in particolar modo dagli Stati Uniti, preoccupati dall’eventualità che la presenza di *mujaheddin* provenienti da paesi islamici potesse seminare il seme del fondamentalismo in Bosnia.

¹¹² *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 1-A, art.1.

Consiglio di sicurezza in virtù del Capitolo VII della Carta ONU. Benché la creazione della forza trovi la sua legittimità nella Carta delle Nazioni Unite, lo stesso documento, al Capitolo VIII, precisa che il Consiglio può utilizzare “gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione”¹¹³ e che tali organizzazioni sono quelle finalizzate al “mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”¹¹⁴. Ora, pur essendo la NATO un’alleanza militare e non un’organizzazione di sicurezza collettiva, è proprio ad essa che viene affidato il comando e il controllo politico dell’IFOR. Così, l’Alleanza atlantica, originariamente nata come una struttura militare difensiva, con questo incarico conosce una ridefinizione delle sue fondamenta e assume i caratteri di un organismo impegnato a garantire la pace fuori dai confini degli Stati membri, nonché di un mezzo della politica statunitense¹¹⁵.

In base alla risoluzione 1031 del Consiglio di sicurezza, l’IFOR ha il compito di sorvegliare il rispetto e l’applicazione delle disposizioni militari dell’annesso 1-A. Per svolgere le sue funzioni, la forza dispone di circa 60000 uomini ed è autorizzata a ricorrere a tutti i mezzi necessari, compreso l’uso della forza. Anche in questo l’operazione “*Joint Endeavour*” presenta caratteristiche originali, ovvero la possibilità di utilizzare la forza per mettere in pratica un accordo nonostante questo sia stato precedentemente concluso con il consenso delle parti.

Un’altra significativa caratteristica dell’IFOR è il suo mandato limitato nel tempo: in parte a causa della reticenza degli Stati Uniti (il cui Presidente era allora nel bel mezzo della campagna elettorale) a impegnarsi a lungo termine in Bosnia¹¹⁶, l’articolo 1 dell’annesso 1-A prevede che la Forza svolga i propri compiti nell’arco di un anno.

Per quanto riguarda la seconda parte del primo annesso, i redattori dell’Accordo abbandonano le questioni relative al mantenimento della pace

¹¹³ Carta delle Nazioni Unite, art. 53.

¹¹⁴ Carta delle Nazioni Unite, art. 54.

¹¹⁵ Pirjevec Joze, *op.cit.*, pag. 527.

¹¹⁶ Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 116.

per prendere in considerazione le misure di stabilizzazione militare, con il fine di instaurare nella regione logiche cooperative e di sicurezza.

A questo proposito, l'annesso 1-B prevede che le parti adottino “*measures to enhance mutual confidence and reduce the risk of conflict*”¹¹⁷ sotto gli auspici dell'OSCE¹¹⁸. In particolare, la *Republika Srpska* e la Federazione di Bosnia-Erzegovina sono tenute a limitare le esercitazioni militari, a ritirare le proprie forze militari e l'artiglieria pesante da certe aree e a scambiarsi informazioni sui reciproci livelli di armamenti.

Inoltre, gli articoli 3 e 4 dell'annesso affermano l'obbligo per la Bosnia, la RFJ e la Croazia di limitare l'importazione di armamenti per un periodo di 180 giorni (90 qualora non si tratti di artiglieria pesante) e di intavolare le trattative per un accordo che fissi un limite ai rispettivi livelli di armamenti.

Con queste disposizioni, quindi, l'annesso 1-B mira a raggiungere un equilibrio delle forze sia a livello nazionale (tra le due entità componenti la Bosnia-Erzegovina) che a livello sub-regionale (tra i tre Stati facenti parte dell'ex-Jugoslavia).

In conclusione, gli annessi 1-A e B vanno a ricoprire l'essenziale degli obblighi militari contratti dai firmatari dell'Accordo. Il loro adempimento, come si è già detto, costituisce una condizione preliminare all'applicazione delle disposizioni successive, per le quali il ritorno alla pace rappresenta una base di partenza necessaria.

Se i redattori dell'accordo attribuiscono grande importanza agli aspetti militari (come testimonia il loro essere posizionati in primo piano e la precisione con cui vengono affrontati), gli annessi riguardanti gli aspetti civili appaiono meno dettagliati, spesso ambigui e caratterizzati da numerose lacune, nonostante affrontino temi più complessi e ambiziosi¹¹⁹. Conseguentemente l'applicazione di quest'ultimi, anche per l'assenza di

¹¹⁷ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 1-B, art.2.

¹¹⁸ Sulla base del “documento di Vienna”, redatto nel 1994 dalla CSCE con il fine di chiarire e sistematizzare i procedimenti di disarmo.

¹¹⁹ Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 93.

garanzie internazionali equivalenti a quelle fornite dall'IFOR, sarà oggetto di uno scetticismo diffuso.

Gli annessi 2 e 3: i presupposti per la ricostruzione delle istituzioni statali:

I primi annessi “civili” descrivono lo Stato bosniaco come concepito nel corso dei negoziati di pace ma, anche, come appare al termine di un conflitto che ne ha fortemente influenzato l'assetto.

L'annesso 2 non è classificabile né tra le disposizioni riguardanti gli aspetti militari, né tra quelle di carattere civile. Quest'ultimo, infatti, tratta della linea di demarcazione tra le due entità, la *Inter-entity Boundary Line* (IEBL), prodotto delle difficili negoziazioni per la definizione dei rispettivi territori della *Republika Srpska* e della Federazione.

Sebbene le modalità di instaurazione e di modifica della Linea previste dall'annesso ricordino quelle che regolano le frontiere tra due Stati, i negoziatori di Dayton cercarono in ogni modo di resistere alle pressioni dei nazionalisti locali per trasformare tale demarcazione in un confine simbolo della divisione della Bosnia-Erzegovina. Infatti, è indubbio che gli Accordi definiscano la IEBL come una semplice delimitazione amministrativa.

Nello stesso annesso si ritrova un'altra fondamentale questione territoriale: il distretto di Brčko. Come si è precedentemente detto, l'articolo 5 prevede che le sorti della città siano decise da tre arbitri (uno per la RS, uno per la Federazione e uno scelto di comune accordo) entro un anno dall'entrata in vigore dell'Accordo. Un tale approccio, eccessivamente fiducioso nella capacità di cooperazione delle parti, sembrava far allontanare dalla soluzione un problema cruciale e complesso come quello di Brčko. Infatti, sarà solo nel marzo 2000 che, con lodo arbitrale, si deciderà di conferire alla municipalità lo status di “unità amministrativa autonoma”, facente parte sia della RS che della Federazione.

Concluse le questioni territoriali, è con l'annesso 3 che si dà veramente inizio a quella serie di accordi consacrati agli aspetti civili.

All'interno del terzo annesso sono descritte le modalità di organizzazione di elezioni finalizzate a dotare la Repubblica della Bosnia-Erzegovina, e le sue entità, di istituzioni politiche democraticamente elette. Con una tale previsione, gli Accordi di Dayton entrano a far parte di quei documenti che concepiscono operazioni di mantenimento della pace “di seconda generazione”, le quali pongono a fondamento del processo di pacificazione la messa in atto di scrutini elettorali¹²⁰. Tuttavia, il caso bosniaco presenta una sua specificità sia rispetto all'attore incaricato della messa in atto dell'annesso, sia per la complessità del processo elettorale.

Per la prima volta nella sua storia, l'OSCE viene designato per la “supervisione” dell'organizzazione delle elezioni. Infatti, se durante gli anni '90 l'organizzazione si era progressivamente imposta come “osservatore” privilegiato del processo elettorale negli Stati europei nuovamente ammessi nel “circolo delle democrazie”, essa non aveva mai avuto l'occasione di organizzare uno scrutinio. Quest'ultima attività era stata fino ad allora appannaggio dell'ONU (come avvenne in Cambogia nel 1993 o in Mozambico nel 1994) ma, a causa della volontà dei negoziatori (in particolare della delegazione americana), il ruolo delle Nazioni Unite nell'implementazione delle disposizioni degli Accordi divenne marginale.

Tale volontà di marginalizzazione dell'ONU appare ancora più evidente se si pensa che, all'epoca, l'OSCE aveva scarsa esperienza in materia di consolidamento della pace e che la sua implicazione relativamente al conflitto bosniaco fu minima¹²¹.

Nonostante ciò, gli attori di Dayton decisero di attribuire compiti fondamentali all'OSCE (dalla pianificazione delle elezioni alla promozione del rispetto dei diritti dell'uomo¹²²) in ragione del suo presentarsi come un'organizzazione pan-europea, portavoce di istanze di diversi paesi, dagli

¹²⁰ Così fu per le operazioni ONU in Namibia, in Angola, a Haiti, in Cambogia o in Mozambico.

¹²¹ L'OSCE era presente in Bosnia solo dal 1994 attraverso una piccola missione a Sarajevo. Essa era incaricata a supportare i Mediatori per i diritti umani della Federazione di BiH nei loro compiti.

¹²² *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 6.

Stati europei occidentali e orientali agli Stati Uniti e alla Russia. In questo, infatti, l'OSCE simbolizzava la "nuova" Europa del post-Guerra Fredda.

Così, nel partecipare da protagonista a una delle maggiori sfide per l'Europa, l'organizzazione ottenne la possibilità di rendersi maggiormente visibile e di essere riconosciuta come attore fondamentale per la sicurezza europea¹²³.

La seconda specificità delle elezioni previste dall'annesso 3 consiste nella complessità tecnica dell'operazione. Infatti, essendo la Bosnia uno Stato nato dalle macerie della violenta dissoluzione jugoslava, una profonda disorganizzazione amministrativa caratterizzava il neo-nato paese e determinava difficoltà nella valutazione e nel censimento della popolazione elettorale.

Un primo ostacolo si presentò, quindi, nella definizione dell'elettore ma venne immediatamente risolto dall'articolo 4 dell'annesso: tutti i cittadini di 18 anni o più, il cui nome appariva nel censimento del 1991, avrebbero ottenuto il diritto di voto. Con ciò, erano escluse le persone rifugiate *in* Bosnia ma non i rifugiati provenienti *dalla* Bosnia pur stabilitisi all'esterno dei confini statali.

Un secondo ostacolo comparve nel momento della determinazione del luogo di voto per gli elettori. Questo punto rivestiva un significato particolare in ragione dell'elevatissimo numero di *internally displaced people*: il ricollegamento di quest'ultimi all'entità dove si erano stabiliti in seguito alla pulizia etnica rischiava di contribuire alla divisione definitiva del territorio e della popolazione. In tal senso, i sostenitori di una Bosnia riunificata sostenevano che il voto nel municipio di appartenenza del 1991 avrebbe ridotto gli effetti della pulizia etnica e favorito i ritorni.

Data l'opposizione dei difensori dello *statu quo post bellum*, in primis la delegazione serba, l'annesso 3 finisce con il proporre una soluzione di compromesso per cui i cittadini sono tenuti a votare, in via generale, nel municipio dove erano stati recensiti nel 1991, sia in persona che *in*

¹²³ Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 119.

*absentia*¹²⁴. Tuttavia, lo stesso articolo prevede che un elettore possa domandare alla *Provisional Electoral Commission*¹²⁵ l'autorizzazione per votare altrove.

La complessità del procedimento elettorale previsto dagli Accordi, al di là dei numerosi ostacoli di ordine politico e logistico, deriva in ultima istanza dall'articolato sistema istituzionale previsto dalla Costituzione della Bosnia-Erzegovina. In un solo scrutinio, infatti, si dovevano decidere le sorti di ben sette istituzioni: la Presidenza tricefala, la Camera dei rappresentanti di Bosnia-erzegovina, la Camera dei rappresentanti della Federazione, la Presidenza e il Parlamento della RS e, se possibile, i consigli cantonali e municipali.

3.3 L'annesso 4: la Costituzione di uno Stato in bilico tra l'unione e la divisione.

Parte centrale per la ricostruzione del paese dopo la guerra è l'appendice 4 dell'Accordo di Pace contenente la Costituzione.

Due osservazioni, riguardanti l'inclusione della Carta costituzionale all'interno degli Accordi di Dayton, si impongono nell'immediato. Innanzitutto, è da notare che raramente un accordo di pace include una Costituzione tra le sue disposizioni; eventualmente, i documenti finalizzati a mettere termine ad un conflitto si occupano di precisare i principi costituzionali applicabili al futuro Stato o, in certi casi, prevedono la formazione di un'assemblea costituente¹²⁶. In questo senso, quindi, il quarto annesso mostra l'erosione della supremazia del principio della sovranità nazionale nelle relazioni internazionali: la Costituzione, preparata da esperti

¹²⁴ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 3, art. 4.

¹²⁵ La PEC viene istituita dall'articolo 3 per stabilire le regole elettorali e vegliare sul loro rispetto attraverso un corpo composto dai rappresentanti delle tre comunità, di alcune OI e diretto dal Capo della Missione dell'OSCE.

¹²⁶ Questo è il caso degli Accordi di Parigi per la Cambogia, firmati il 23 ottobre 1991.

di diverse nazionalità (in particolare statunitensi), non può dirsi espressione della “volontà del popolo” bosniaco e dà vita ad uno Stato “*by international design and of international design*”¹²⁷.

La seconda osservazione riguarda le conseguenze derivanti dall’inserire una carta costituzionale all’interno dell’accordo di pace. Una tale decisione comporta che i principi formulati in sede negoziale vengano proiettati in una prospettiva di lungo termine: al di là dell’evoluzione concreta della situazione, il sistema politico definito a Dayton troverà applicazione. Ora, quest’ultimo è il risultato di un compromesso, raggiunto al termine di una guerra da parte di attori ancora ostili l’uno nei confronti dell’altro e scarsamente disposti a rinunciare alle prerogative raggiunte con le armi. Così, proprio per sua natura, tale compromesso è imperfetto e, se posto a fondamento del futuro assetto istituzionale, rischia di costituire una minaccia per l’unità e la multietnicità della Bosnia.

L’assetto istituzionale: Se si guarda al testo costituzionale, infatti, si noterà come l’ambiguità caratterizzante il regolamento di pace si sia riflessa nei suoi articoli e nelle istituzioni alle quali essa dà vita. La Bosnia è definita come uno Stato unitario, con frontiere internazionalmente riconosciute e istituzioni centrali, ma composto di due Entità dotate di ampi poteri amministrativi e politici. A prima vista una tale struttura può apparire illogica: uno Stato, due entità, tre comunità costituenti¹²⁸...Sarebbe parso più coerente un sistema basato o su di uno Stato unitario per le tre comunità (compresi “gli altri”), o su di uno Stato composto da tre entità. Ciò nonostante, i fautori dell’accordo di pace hanno deciso di voler costruire il nuovo Stato a partire da due strutture già esistenti, ma fortemente precarie e ambigue: la *Republika Srpska*, in origine secessionista, e la “Federazione di

¹²⁷ Bose Sumantra, *Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention*, Hurst & Company, Londra, 2002, pag. 60.

¹²⁸ I tre “*constituent peoples*” sono i Croati, i Serbi e i “Bosgnacchi”, ovvero i Bosniaco-musulmani. Quest’ultimi sono stati definiti *Bosniaks* nella Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina come parte dell’Accordo di Washington del 1994.

Bosnia-Erzegovina”, elaborata da due attori del conflitto momentaneamente alleati e, per questo, fortemente artificiale e a rischio di disgregazione.

Le due Entità, quindi, nascono conseguentemente alla ripartizione del territorio derivante dalle operazioni belliche e di pulizia etnica. Infatti, la situazione militare presentatasi alla fine del 1995 viene, di fatto, riconosciuta dagli Accordi di Dayton che istituzionalizzano la linea del cessate il fuoco dichiarandola “*Interentity Boundary Line*” ed evitando con tale scelta la parola “confine”, portatrice di una concezione (quasi-)statuale delle Entità che si voleva deliberatamente rifuggire.

Un edificio di questo genere, bi-polare ma tri-comunitario, fragile e fortemente incoerente, costituisce la prova che Dayton ha saputo fornire solo una soluzione imperfetta al problema bosniaco, frutto della sovrapposizione di proposte e di piani da parte di mediatori desiderosi di concludere al più presto una tragica vicenda.

Inoltre, la conferma delle strutture territoriali create durante la guerra come riferimento principale dell’assetto della Bosnia del dopoguerra contrasta fortemente con un principio fondamentale degli Accordi: il diritto al ritorno dei rifugiati nelle aree dalle quali erano fuggiti o erano stati espulsi; tale diritto, garantito dall’Appendice 7 dell’Accordo¹²⁹, aveva come fine ultimo la restaurazione del carattere multi-etnico della Bosnia d’anteguerra.

Le stesse denominazioni delle due Entità meritano una riflessione. *Republika Srpska* è un nome che venne inventato durante il conflitto dalla parte serba secessionista, intenzionata a creare una regione etnicamente omogenea nell’area. Il secondo termine impiegato, “Federazione di Bosnia-Erzegovina”, rischia di creare confusione con la stessa Repubblica bosniaca, anch’essa una federazione in senso giuridico e politico.

Così, anche gli appellativi attribuiti alle entità determinano ambiguità relativamente all’integrità statale e, psicologicamente, inducono a identificare lo Stato bosniaco con la Federazione, isolando la RS.

¹²⁹ *Agreement on Refugees and Displaced Persons.*

Tuttavia, ciò che maggiormente tende a “diluire” il carattere unitario dello Stato è la ripartizione dei poteri tra le istituzioni comuni e quelle dei due soggetti intra-statali.

La decentralizzazione del nuovo ordinamento è estremamente elevata, lasciando alle Entità una forte autonomia nella gestione di numerosi aspetti della vita quotidiana dei cittadini, nell’ambito della difesa e delle forze di polizia e, ancora, nell’intessere “relazioni speciali” con gli Stati vicini (ovvero RFJ e Croazia)¹³⁰. Malgrado la loro natura non-statuale, in entrambe le Entità sono state create delle strutture istituzionali complete che assomigliano a vere strutture statali, con un Presidente, un governo, organi legislativi e giurisdizionali. Le competenze delle istituzioni centrali si limitano conseguentemente alla politica estera (ma non ai rapporti con gli Stati confinanti), al commercio estero, alla politica doganale, alla politica monetaria, alla gestione dei movimenti di popolazione e alla regolamentazione delle comunicazioni e dei trasporti¹³¹; ulteriori funzioni e competenze sono soggette a negoziati con le due Entità, le quali sono perfino responsabili per il bilancio delle istituzioni statali (la RS nella misura di un terzo, la FBiH nella misura di due terzi), determinando così la totale dipendenza politica ed economica del governo centrale nei confronti di quest’ultime.

La debolezza relativa del governo centrale viene poi accentuata dal riconoscimento di due livelli di cittadinanza: una per la Bosnia-Erzegovina e una propria alle due Entità¹³². E questo, tra l’altro, sottolinea una caratteristica fondamentale della struttura statale elaborata a Dayton: per la prima volta nella storia della Bosnia-Erzegovina, si ha l’associazione di una comunità ad un territorio determinato. Il legame territorio-comunità

¹³⁰ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 4, art. 3, par. 2.

¹³¹ Woelk Jens, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall’ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Cedam, Padova, 2008, pag. 56.

¹³² *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 4, art. 3, par. 1.

instaurato implicitamente dalla Costituzione è, forse, l'elemento maggiormente contraddittorio di quest'ultima e dell'intero accordo di pace: accanto alla proclamazione dell'unità statale e del carattere multi-etnico del paese, il testo costituzionale riconosce i risultati della pulizia etnica sul territorio e, pur stabilendo un diritto al ritorno per rifugiati e sfollati, non crea istituzioni che ne facilitino l'esercizio.

Analizzando la Costituzione, infatti, si nota che essa, ribadendo più volte tale legame tra territorio e comunità etnica, finisce con il creare un sistema politico, istituzionale ed elettorale fondato su logiche "etno-territoriali"¹³³.

In primo luogo, pur non affermando esplicitamente l'esistenza di un rapporto tra la comunità serba e la RS, il riconoscimento di questa entità all'art.1 costituisce una prova di tale approccio "etno-territoriale": risultando da una dichiarazione unilaterale d'indipendenza ed essendo stata "ridefinita" da una brutale pulizia etnica, quest'ultima presenta caratteristiche mono-etniche che la Costituzione non si è preoccupata di stemperare. La situazione è leggermente diversa per quanto riguarda la Federazione: l'esistenza, a livello federale, di istituzioni comuni basate su criteri differenti da quello etnico, così come l'esistenza di un esercito e di una forza di polizia unica, costituiscono fattori che possono evitare la perpetuazione di pratiche "segregazioniste". La stessa coesistenza tra due comunità e il mancato riconoscimento dell'*Herceg-Bosna*¹³⁴ rappresentano ulteriori elementi contrastanti l'ambiguità di un'impostazione mono-etnica.

In secondo luogo, la concezione "etno-territoriale" della sovranità bosniaca è esplicitamente riaffermata negli articoli riguardanti il sistema di rappresentazione politica per le istituzioni comuni della Bosnia-Erzegovina. La Costituzione, infatti, precisa che la Presidenza tricefala deve essere composta da "*one Bosniac and one Croat, each directly elected from the territory of the Federation, and one Serb directly elected from the territory*

¹³³ Ducasse Rogier, *op.cit.*, pag. 101.

¹³⁴ In particolare, lo smantellamento di tutte le strutture dell'entità croata è richiesto e ribadito nella Sezione 1 dei *General Principles* del *Dayton Agreement on Implementing the Federation of Bosnia and Herzegovina*.

of the Republika Srpska”¹³⁵. Questa clausola riflette chiaramente la filosofia dei redattori, centrata sulla “territorializzazione” dei popoli bosniaci: la Federazione appare come l’entità dei Croati e dei Bosniaco-musulmani, mentre la *RS* come quella dei Serbi.

In modo forse ancora più evidente, questa filosofia si applica anche alla Camera dei Popoli (*House of Peoples*, ovvero una delle due assemblee componenti il Parlamento), la quale è composta da delegati Croati e Bosniaco-musulmani, scelti rispettivamente dai delegati Croati e Bosniaco-musulmani della Camera dei Popoli della Federazione, e da Serbi eletti dall’Assemblea Nazionale della *Republika Srpska*¹³⁶. Quest’articolo merita una considerazione supplementare: nonostante la Costituzione affermi che i Bosniaco-musulmani, i Croati e i Serbi sono popoli costitutivi “*along with Others*”¹³⁷, nessun rappresentante degli “Altri” compare tra i componenti della Camera dei Popoli. In questo caso, quindi, sorgono problemi relativi alla rappresentanza politica degli individui non appartenenti ad una delle tre comunità (Ebrei, Sloveni, Ungheresi, Rom e Jugoslavi nati da matrimoni misti): all’interno di due delle tre istituzioni comuni, la Presidenza e la Camera dei Popoli, essi non conoscono alcuna forma di rappresentazione. Inoltre, se un diritto di veto al fine di proteggere gli “interessi vitali” è previsto per Serbi, Croati e Bosniaci, quest’opzione non è prevista per gli altri cittadini¹³⁸. In concreto, questo significa una violazione grave degli standard europei comuni della tutela delle minoranze: nessun appartenente ad altri gruppi e nessuna persona che si rifiuti di dichiarare la propria appartenenza etnica può candidarsi né come deputato, né come membro della Presidenza¹³⁹.

¹³⁵ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 4, art. 5.

¹³⁶ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 4, art. 4.

¹³⁷ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, Preambolo.

¹³⁸ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 4, artt. 4 e 5.

¹³⁹ Nel 2006, proprio per tale discriminazione, alcuni cittadini hanno presentato ricorso alla Corte per i diritti umani di Strasburgo. Conseguentemente, nel 2008, si sono adottate modifiche che hanno introdotto la rappresentanza di minoranze nazionali nei consigli comunali attraverso la candidatura di appartenenti a tali gruppi su liste particolari a loro

Così come avviene per la prima, il sistema di rappresentazione proprio della seconda camera del Parlamento, la *House of Representatives*, presuppone anch'esso una sovranità di tipo "etno-territoriale". Dei 42 deputati di cui si compone, due terzi vengono scelti dagli elettori della Federazione e un terzo da quelli della RS. L'adozione di una tale *ratio*, evidentemente, costituisce un riferimento implicito alle tre comunità; altrimenti, perché non scegliere una base di calcolo 50/50 (sulla base dell'esistenza di due entità) o 49/51 (in ragione della suddivisione territoriale)?

Quindi, in conclusione, nessuno degli apparati e delle istituzioni statali sfugge ad un'impostazione "etno-territoriale".

Se l'importanza accordata alla comunità potrebbe derivare dalla necessità di trovare un equo meccanismo di rappresentazione politica all'interno di uno Stato multietnico, la "territorializzazione" indotta dalla Costituzione conferisce un altro significato all'edificio daytoniano: la sovranità cessa di appartenere all'individuo per andare a trovare il suo punto di riferimento nell'appartenenza ad un gruppo o ad un territorio. Conseguentemente, esistono diverse "classi" di cittadini; tra le quali, come si è visto, la più privilegiata è quella di coloro che fanno parte di una delle tre comunità e che vivono all'interno del territorio associato a quest'ultima.

Infine, tra le altre istituzioni comuni previste dalla Costituzione, ritroviamo una Banca Centrale (l'unica con capacità di battere moneta e di definire la politica monetaria bosniaca) e la Corte Costituzionale, incaricata a controllare il rispetto della Costituzione ma anche a risolvere "*any dispute that arises under this Constitution between the Entities or between Bosnia and Herzegovina and an Entity or Entities, or between institutions of Bosnia and Herzegovina*"¹⁴⁰. Come ci sembra opportuno ricordare, la Corte, "organo di chiusura del sistema"¹⁴¹, è composta da nove giudici: sei giudici

riservate (anche questi candidati dovranno prima dichiarare la loro appartenenza ad uno dei rispettivi gruppi).

¹⁴⁰ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 4, art. 6, par. 3.

¹⁴¹ Woelk Jens, *op. cit.*, pag. 89.

bosniaci, di cui due nominati dal Parlamento della RS e quattro dalla FBiH, nonché tre giudici internazionali.

Un'ultima particolarità della Costituzione, al di là delle istituzioni in essa descritte, è il trattamento "speciale" che viene attribuito al Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia e l'importanza conferita al tema dei diritti umani. L'articolo 9 afferma che "*no person who is serving a sentence imposed by the International Tribunal for the Former Yugoslavia, and no person who is under indictment by the Tribunal and who has failed to comply with an order to appear before the Tribunal*", può essere eletta, candidata o ricoprire incarichi pubblici nel territorio della Bosnia-Erzegovina.

Per quanto riguarda la questione dei diritti dell'uomo, ad essa non è soltanto dedicato l'intero articolo 2, ma si ritrovano anche numerosi riferimenti nel Preambolo (all'interno del quale si ha una lista degli strumenti di protezione internazionale di tali diritti) e nell'annesso 1 alla Costituzione, il quale enumera gli "*additional human rights agreements to be applied in Bosnia and Herzegovina*"). In particolare, al fine di instaurare un meccanismo concreto di protezione dei diritti fondamentali, l'*Agreement on Human Rights* (ovvero il sesto annesso degli Accordi) prevede la creazione di una *Human Rights Commission for Bosnia and Herzegovina*¹⁴², la quale ha il compito di occuparsi delle violazioni dei diritti umani e del divieto di discriminazione perpetrate dalle autorità della Repubblica di Bosnia-Erzegovina, della FBiH e della RS.

Una tale esaustività nell'affrontare l'argomento rivela la particolare attenzione che i redattori dell'accordo di pace hanno voluto accordare ad

¹⁴² La Commissione per i Diritti Umani è composta di un *Ombudsperson*, nominata dal Presidente di turno dell'OSCE, e della Camera per i Diritti Umani (*HCR*), consistente di 14 membri, di cui 6 di cittadinanza bosniaca e otto di cittadinanza straniera. Tra i membri bosniaci, quattro devono provenire dalla FBiH e 2 dalla RS, mentre gli stranieri sono nominati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in seguito a consultazioni con le istituzioni bosniache (art. 2 dell'annesso 6). Da notare, oltre all'assegnazione delle cariche sulla base di una *ratio* "etno-territoriale", è la previsione di una forma di limitazione della sovranità statale attraverso l'implicazione di rappresentanti della comunità internazionale in seno alla Commissione.

una questione, quella dei diritti umani, fondamentale per il superamento dei traumi provocati dalla guerra.

Gli attori internazionali dell'implementazione: Gli annessi 10 e 11, pur essendo consacrati a due attori differenti¹⁴³, presentano un'origine comune: entrambi risultano dalla volontà dei negoziatori, in particolare della delegazione americana, di minimizzare il ruolo del Segretariato delle Nazioni Unite nell'applicazione dell'accordo di pace¹⁴⁴.

Adottando una prospettiva più generale, si noterà che un tale atteggiamento si riflette nella complessità delle disposizioni degli Accordi. Infatti, come emerge dall'analisi portata avanti in questo capitolo, i principali compiti relativi all'implementazione vengono affidati ad organizzazioni ed attori internazionali diversi dall'ONU: l'OSCE viene incaricata del ristabilimento della democrazia e dell'organizzazione delle elezioni; la NATO è responsabile del controllo del rispetto delle disposizioni militari dell'accordo; inoltre, come si vedrà, per la coordinazione delle attività civili viene designato un *High Representative* e, per svolgere mansioni relative al coordinamento politico, viene creato un *Peace Implementation Council*.

L'ONU, nonostante avesse spesso svolto il ruolo di coordinatore civile nelle operazioni di mantenimento della pace, vede i suoi compiti limitarsi alla creazione di una *International Police Task Force*¹⁴⁵. L'annesso 11 degli Accordi, il quale costituisce “*a change from our previous position not to let the UN play any role in implementation*”¹⁴⁶, prevede che l'*IPTF* si occupi di controllare che le forze dell'ordine locali agiscano conformemente al diritto

¹⁴³ L'annesso 10 è consacrato alla figura dell'*High Representative*, l'undicesimo ad una *International Police Force*.

¹⁴⁴ Da vedere, a questo proposito, le dichiarazioni di Richard Holbrooke in *To end a war* (*op. cit.*), pag. 201 e 251.

¹⁴⁵ Senza dimenticare, però, che l'ONU viene coinvolta in altri ambiti dell'accordo di pace in modo indiretto, ovvero attraverso sue agenzie (quali UNHCR, UNESCO, etc.) o, ancora, attraverso il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia.

¹⁴⁶ Holbrooke, *op. cit.*, pag. 251.

internazionale¹⁴⁷. Malgrado l'importanza e la complessità dell'incarico, gli Accordi conferiscono a tale forza di polizia internazionale mezzi scarsi e limitati per la realizzazione dei suoi compiti. Così, la forza di polizia ONU si trova ad avere un ruolo passivo di controllo e di consiglio, senza disporre degli strumenti per rendere efficaci le sue decisioni qualora manchi la volontà di cooperazione delle parti.

Tuttavia, nel febbraio 1996 la presenza delle Nazioni Unite in Bosnia-Erzegovina conosce un'evoluzione rispetto al quadro definito a Dayton: la forza viene ribattezzata *United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina* (UNMIBH). Anche se il suo mandato non conosce grandi cambiamenti, la nuova terminologia indica l'integrazione della missione all'interno delle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU e, quindi, finisce per riconoscere un ruolo (leggermente) maggiore all'organizzazione in Bosnia-Erzegovina.

Per quanto riguarda l'annesso 10, al fine di compensare la mancata nomina di un rappresentante ONU per la coordinazione dell'applicazione delle disposizioni civili dell'Accordo, esso istituisce l'innovativa figura dell'*Alto Rappresentante della comunità internazionale (Office of the High Representative, OHR)*.

In quanto principale autorità incaricata di occuparsi degli aspetti civili del regolamento, l'Alto Rappresentante ha innumerevoli responsabilità: incoraggiare le Parti a rispettare i propri impegni, coordinare le attività delle organizzazioni e delle istituzioni civili (pur rispettandone l'autonomia), facilitare la risoluzione di tutti i problemi relativi all'applicazione delle disposizioni civili, redigere periodicamente rapporti da sottoporre alle Nazioni Unite, all'Unione Europea, agli Stati Uniti, alla Federazione Russa e a tutti i governi e le organizzazioni che lo richiedano...¹⁴⁸.

¹⁴⁷ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 11, art.

1.

¹⁴⁸ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 10, art.

2.

Più in generale, l'istituzione, “*entrusted by a U.N. Security Council resolution*”¹⁴⁹, ha compiti di monitoraggio, coordinamento, interpretazione definitiva e promozione attiva dell'accordo di pace nel suo complesso, determinando la necessaria estensione delle sue attività anche alle questioni disciplinate dagli altri annessi. La peculiarità della figura dell'Alto Rappresentante sta, quindi, nella combinazione tra potere di interpretazione finale e vincolante da una parte, e funzioni legislative ed esecutive dall'altra¹⁵⁰.

Così, l'Alto Rappresentante, in quanto “agente” della comunità internazionale e responsabile per il coordinamento di tutte le attività civili di implementazione, costituisce l'istituzione chiave per l'attuazione degli Accordi di Dayton. Ciò nonostante, gli Accordi non gli conferiscono quegli strumenti necessari a svolgere le sue attribuzioni, restringendo la sua capacità d'azione e determinando difficoltà per l'intero processo di stabilizzazione.

L'annesso 10, oltre a presentare lacune a proposito dell'esercizio effettivo dei poteri dell'OHR, esibisce omissioni importanti relativamente alla direzione politica delle attività di coordinazione civile. Al fine di chiarire i punti riguardanti la gestione politica e il finanziamento del processo civile, una conferenza si riunì a Londra l'8 e il 9 dicembre 1995. Fu proprio in questa sede che si decise di creare il *Peace Implementation Council* (PIC) con il compito di definire le direttive politiche delle attività civili dell'OHR.

La nascita di un federalismo “etnico”: Come risulta dall'analisi degli elementi principali della Costituzione bosniaca, l'Accordo di Dayton ha dato vita ad uno Stato federale asimmetrico con un centro estremamente debole, dipendente dalle due Entità e con istituzioni volte alla rappresentanza etnica. La Bosnia-Erzegovina, quindi, rinasce come uno

¹⁴⁹ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 10, art. 1.

¹⁵⁰ Woelk Jens, *op. cit.*, pag. 82.

Stato caratterizzato da un federalismo “etnico” orientato a garantire l’autonomia delle unità costitutive (e implicitamente quella dei gruppi), piuttosto che l’integrazione dello Stato federale o la sua efficienza. In altre parole, quello creato dall’Accordo di Dayton è stato efficacemente definito “un sistema basato sulla sovranità etnica, al posto (e a scapito) della sovranità popolare”¹⁵¹.

Un tale prodotto può essere visto solo come il risultato della tensione irrisolta tra i due principi fondamentali, ma in contrasto tra loro, su cui si basa l’intero edificio daytoniano: da una parte, il riconoscimento della situazione derivata dalla guerra, giustificato dalla necessità di porre termine alle ostilità; dall’altra, l’intenzione di ricostruire la società multietnica bosniaca attraverso un sistema politico multinazionale.

Così, alla base dello Stato bosniaco si ha un compromesso etnico-territoriale, la cui complessità emerge dalle strutture statali e dal sistema multi-livello di governo (“*a model of layered sovereignty*”¹⁵²), tipico delle forme di democrazia consociativa o del *power sharing* tra diversi gruppi e popoli. Al fine di regolare i conflitti e permettere l’esistenza di una società multietnica, si è cercato di instaurare una forma di condivisione del potere politico fra più gruppi etnici, limitando il principio democratico “puro” per cui le decisioni devono essere sempre prese a maggioranza. Infatti, mentre nella democrazia maggioritaria la competizione tra élite porta necessariamente alla definizione di una maggioranza, il modello consociativo obbliga i rappresentanti dei diversi gruppi, tutti rappresentati e coinvolti nel governo e negli organi legislativi, alla cooperazione tra loro.

Secondo uno degli ideatori del concetto, Arend Lijphart, negli Stati o nelle regioni in cui risiedono due o più gruppi etnici (le “*plural societies*”), la condivisione del potere deve essere garantita da alcuni elementi istituzionali inseriti all’interno di regole formali e giuridiche. Il primo di essi è l’*autonomia dei gruppi* riguardo alla gestione dei propri interessi; il secondo

¹⁵¹ Woelk Jens, *op. cit.*, pag. 103.

¹⁵² Bose Sumantra, *op. cit.*, pag. 52.

è costituito dalla *rappresentanza proporzionale* dei gruppi all'interno degli organi statali, tendenzialmente in modo indipendente dalla forza numerica dei gruppi (ovvero in modo paritario); il terzo elemento è dato dal *power sharing nell'esecutivo*, ovvero dalla formazione di una grande coalizione di governo composta dai rappresentanti di tutti i gruppi; infine, la previsione di un *diritto di veto* costituisce una garanzia fondamentale per la tutela degli "interessi vitali" dei gruppi¹⁵³.

La Bosnia, in quanto federazione multietnica e multinazionale, sembra comprendere al suo interno l'insieme di questi elementi, andando a costituire un caso di *power sharing* particolarmente complesso realizzato con il sostegno della comunità internazionale. Innanzitutto, il federalismo "etnico" bosniaco garantisce un alto grado di autonomia per i gruppi attraverso il trasferimento dei poteri dal centro alla periferia, ovvero alle Entità; accettando, conseguentemente, la debolezza delle istituzioni comuni e l'identificazione dei gruppi con i "loro" territori. In secondo luogo, la Costituzione di Dayton prevede la suddivisione dell'elettorato in due gruppi corrispondenti alle popolazioni delle Entità e riconduce la composizione degli organi statali al principio di rappresentanza paritetica (ed esclusiva)¹⁵⁴ dei popoli costitutivi. Anche l'esecutivo sembra presentare quelle caratteristiche proprie alle democrazie consociative: la Presidenza è tripartita e composta da un Bosniaco, un Croato (scelti dagli elettori della FBiH) e da un Serbo (eletto nella RS); i membri del Consiglio dei Ministri possono provenire dalla FBiH solo per i due terzi del totale¹⁵⁵; i Vice-Ministri non possono appartenere allo stesso gruppo etnico del loro Ministro. Il potere di veto a tutela degli "interessi vitali", previsto dai sistemi di *power sharing* come misura d'emergenza nel caso in cui i meccanismi di consultazione ordinari non funzionino, è stato anch'esso

¹⁵³ Per ulteriori approfondimenti, Lijphart Arend, *Democracy in plural societies: a comparative exploration*, Yale University Press, London, 1977.

¹⁵⁴ Ricordiamo, infatti, che tutti meccanismi per garantire la rappresentanza e l'inclusione nelle istituzioni sono limitati ai tre popoli costitutivi.

¹⁵⁵ *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 4, art. 5, par.4.

inserito nella Costituzione per permettere la tenuta del compromesso daytoniano e favorirne la stabilizzazione, fornendo una garanzia di sicurezza minima.

Sono proprio questi elementi, necessari alla stabilizzazione fra i tre gruppi e alla sopravvivenza di uno Stato unitario nella fase successiva al conflitto, che hanno contribuito al consolidamento delle strutture del federalismo etnico. Infatti, l'insistenza della comunità internazionale sull'unitarietà della Bosnia-Erzegovina ha portato, paradossalmente, al compromesso di uno Stato federale con un centro molto debole e una periferia molto forte. L'istituzionalizzazione del fattore etnico, principio guida degli Accordi, ha finito con il determinare una situazione di "segregazione istituzionale", di non collaborazione tra i gruppi etnici e di vantaggio elettorale per i partiti nazionalisti¹⁵⁶. I poteri di veto, per esempio, sono stati utilizzati dai poteri politici disinteressati ad un rafforzamento dello Stato (ovvero i nazionalisti Serbi e Croati) in modo "difensivo" e con il fine di bloccare il già debole governo centrale.

Quindi, di fronte ad una situazione caratterizzata da forti asimmetrie e da uno Stato talmente debole da assomigliare ad una confederazione, assume particolare importanza per l'integrazione complessiva e la tenuta del sistema l'elemento cooperativo e la questione del coordinamento delle unità costituenti lo Stato. Tuttavia, i meccanismi di integrazione previsti dalla Costituzione o risultano troppo deboli (come l'art.3, par.4 che prevede il coordinamento orizzontale tra le due Entità attraverso i tre membri della Presidenza), oppure enunciano obblighi che rimangono sostanzialmente inattuati (è il caso dell'art.12, par.2, il quale richiede alle Entità di adeguare le proprie Costituzioni a quella statale).

La mancanza di cooperazione interetnica costituisce uno dei pericoli maggiori per la sopravvivenza della Bosnia-Erzegovina come Stato e trova le sue radici nel paradosso fondamentale del processo di pacificazione e democratizzazione: la Costituzione è il risultato di un negoziato tra soggetti

¹⁵⁶ Woelk Jens, *op. cit.*, pag. 76.

esterni allo Stato e parte di un trattato internazionale, ovvero è stata adottata senza il coinvolgimento e il consenso dei cittadini.

Capitolo Quarto

Oltre Dayton: una lenta e difficile ricostruzione.

4.1 Le contraddizioni ereditate dal compromesso daytoniano.

Nel 1995, anno della conclusione degli Accordi di Dayton, la Bosnia-Erzegovina si presentava come un paese diviso e privato di una gran parte delle sue risorse umane. Gli scontri feroci che avevano travolto le tre comunità durante il periodo 1992-95 avevano causato la morte di 250.000 persone, costretto 1.3 milioni di bosniaci ad abbandonare le proprie case e provocato l'emigrazione "forzata" di più di un milione di individui. La guerra, inoltre, aveva distrutto o gravemente danneggiato la maggior parte delle infrastrutture del paese, in particolare strade, ferrovie, ospedali e scuole. L'economia era stata gravemente colpita dalle ostilità: nel 1995, il PIL nazionale raggiunse valori pari ad un quinto del livello antecedente il 1992. Le condizioni di vita della popolazione erano pessime; la degenerazione della situazione abitativa e sanitaria portò ad una diminuzione dell'aspettativa di vita e ad un aumento della mortalità infantile. In più, l'esperienza di una guerra estremamente brutale aveva determinato traumi psicologici tra la popolazione, soprattutto tra i giovani e gli ex-soldati. Il ricordo delle atrocità generava ancora diffidenza nel "vicino", se non vero e proprio odio¹⁵⁷. Lo Stato, la società e le risorse materiali bosniaci erano stati distrutti dalla "furia etno-nazionalista".

¹⁵⁷ Tzifakis Nikolaos & Tsardanidis Charalambos, *Economic Reconstruction of Bosnia and Herzegovina: The Lost Decade*, in Weller Marc, Wolff Stefan, *International State-Building after Violent Conflict*, Routledge, New York, 2008, pag. 65.

Di fronte ad un contesto talmente difficile, gli Accordi di Dayton si proponevano, attraverso un progetto di un'ampiezza senza precedenti, di pacificare, stabilizzare e ricostruire lo Stato bosniaco. Così, la transizione democratica, arrestatasi conseguentemente all'emergere degli etno-nazionalismi e allo scoppio della guerra civile, ripartiva dal compromesso alla base degli Accordi.

Nonostante il ruolo fondamentale svolto nel raggiungimento della pace, era proprio tale compromesso che, per la sua particolare natura, rendeva difficile la creazione di uno Stato bosniaco unitario, democratico e funzionante. Infatti, al fine di determinare la cessazione delle ostilità, il compromesso daytoniano aveva finito con il riconoscere *de jure* ciò che la guerra e la pulizia etnica avevano stabilito *de facto*: pur di condurre le parti belligeranti ad un accordo, i negoziatori della pace avevano accettato di “congelare” la situazione raggiunta sul campo con le armi. La necessità di porre fine ad una *escalation* di violenze e crimini contro l'umanità mai più vista in Europa dai tempi della Seconda Guerra Mondiale giustificò un compromesso di dubbio valore morale e l'imposizione di una soluzione che, nel medio e lungo termine, si sarebbe dimostrata politicamente impraticabile. In altre parole, se la ripartizione del potere sul piano territoriale era considerata inevitabile per la stabilizzazione tra i gruppi etnici, per garantire la continuità nei confini internazionalmente riconosciuti e per contrastare i tentativi di secessione, nello stesso tempo legittimava i risultati di azioni contrarie al diritto internazionale e poneva le basi per istituzioni statali deboli, dominate dagli interessi e dalle divisioni dei gruppi etnici.

Conseguentemente, come si è visto nel capitolo precedente, l'Accordo di Dayton dette vita ad uno Stato federale asimmetrico con un centro estremamente debole, dipendente dalle Entità e con istituzioni nelle quali la rappresentanza territoriale è funzionale alla rappresentanza etnica. Dall'accordo di pace, quindi, la Bosnia-Erzegovina ha “geneticamente

ereditato” un federalismo etnico orientato più a garantire l’autonomia delle unità costitutive che l’integrazione o l’efficienza dello Stato federale.

Un’altra caratteristica contraddittoria del compromesso daytoniano, anch’essa determinante per la struttura e il funzionamento del futuro Stato, derivava dal fatto di rappresentare una soluzione “imposta” alle parti dall’esterno. Data la riluttanza degli attori locali a ricercare insieme un’intesa, la comunità internazionale si era vista costretta ad “assumersi la responsabilità” della conclusione di un trattato di pace e aveva esercitato pressioni, sia a livello diplomatico che militare, affinché le parti accettassero un compromesso. Così, gli accordi di pace vennero negoziati al di fuori del territorio bosniaco, all’interno di una base militare negli Stati Uniti, sotto la direzione di delegati delle potenze occidentali. Significativamente, le comunità Serbo-bosniaca e Croato-bosniaca non vennero nemmeno riconosciute come parti dirette dell’accordo, il quale venne firmato al loro posto dai leader della Repubblica Federale Jugoslava e della Croazia. A quest’ultimi, nonostante la loro nota implicazione nel conflitto, la comunità internazionale conferì il ruolo di garanti della pace e della stabilità bosniaca, evitando di riconoscere una qualsiasi posizione ai dirigenti delle Entità. Se si aggiunge che mancò una qualsiasi forma di approvazione interna da parte dei cittadini, non si può non affermare che gli Accordi di Dayton, invece di creare un senso di “*local ownership*”¹⁵⁸, generarono in Bosnia-Erzegovina un sentimento diffuso di “imposizione” da parte di attori esterni.

Ciò comportava che, in mancanza di sostenitori bosniaci, il compromesso imposto con la forza internazionale a Dayton, per non degenerare in un fallimento, necessitava di essere fortemente sostenuto dalla comunità internazionale. Il ruolo da protagonista riconosciuto a quest’ultima relativamente alla ricostruzione materiale e alla stabilizzazione del Paese, aveva come effetto non-intenzionale il rafforzamento delle strutture di potere locale, il mantenimento dei legami tra le élite etno-nazionaliste e il

¹⁵⁸ Weller Marc, Wolff Stefan, *Bosnia and Herzegovina Ten Years after Dayton: Lessons for Internationalized State Building* in Weller Marc, Wolff Stefan, *op. cit.*, pag. 2.

territorio e, quindi, l'ulteriore indebolimento delle istituzioni centrali dello Stato¹⁵⁹. Infatti, nonostante gli sforzi della comunità internazionale per creare uno Stato unitario e multietnico, l'instaurazione di una pace negativa e la percezione che questa fosse stata "calata dall'alto" determinò un arroccamento dei politici locali in difesa delle proprie prerogative e dei propri interessi etnici.

In conclusione, il sistema statale particolarmente complesso istituito con l'Accordo di Dayton può essere visto solo come il risultato della tensione irrisolta tra i due principi fondamentali, ma contrastanti tra loro, su cui si basa tale compromesso: da una parte il riconoscimento della situazione creata dalla guerra, giustificata dalla necessità di porre fine alle operazioni belliche; dall'altra, l'intenzione della comunità internazionale di ricostruire uno Stato bosniaco multietnico all'interno dei confini internazionalmente riconosciuti.

A causa di questo "paradosso" inerente all'Accordo, l'attuazione del sistema di Dayton implicava una legittimazione democratica dei partiti etno-nazionalisti attraverso il sistema elettorale e l'organizzazione istituzionale: l'etnicizzazione di tutti i settori dello Stato ne conseguiva inevitabilmente.

Il problema principale da affrontare nella fase dell'implementazione, quindi, era rappresentato dall'identificazione delle strutture territoriali con il criterio etnico che, data la debolezza degli organi centrali, determinava un ripiegamento nelle Entità e un limitatissimo consenso alla cooperazione (accettata solo per l'esistenza di meccanismi come il potere di veto e il sistema delle quote). Il risultato di un tale atteggiamento da parte dei rappresentanti politici delle comunità fu la mancanza di collaborazione a livello centrale e l'emergere di continui blocchi decisionali al fine di mantenere lo *status quo*¹⁶⁰. Nel 2001, per menzionare un esempio estremo,

¹⁵⁹ Jean Carlo, *A Review of Peace Process- Five Years after Dayton. The return of refugees and displaced persons as a means of stabilisation of BiH* in De Vergottini Giuseppe, Evans Robert H., *Strategies for the future of Bosnia-Herzegovina and Croatia*, Giappichelli Editore, Torino, 2001, pag. 17.

¹⁶⁰ Woelk Jens, *op. cit.*, pag. 107.

l'atteggiamento ostruzionistico e scarsamente collaborativo degli attori locali degenerò in una crisi politica estremamente rischiosa per l'esistenza stessa dello Stato bosniaco: l'HDZ, insieme ad altri partiti croati raggruppati in una "Assemblea Nazionale Croata", decretò il proprio ritiro dalle istituzioni della Federazione e la formazione di una amministrazione parallela sul territorio corrispondente a quello della *ex-Herzeg Bosna*. Il tentativo sembrava avere come obiettivo la creazione unilaterale di una terza entità. Anche se l'esperimento si rivelò fallimentare, rivelò la fragilità politica della Bosnia e la collusione tra certi partiti politici e coloro che avevano interesse alla persistente divisione del Paese. In quest'occasione si dimostrò che, in Bosnia, l'unità e la cooperazione erano lontane da essere un fatto acquisito e condiviso¹⁶¹.

Quest'emblematico episodio e, più in generale, l'atteggiamento diffuso tra le élite politiche nazionalistiche costituirono la prova che quest'ultime riuscirono, in particolare nei primi cinque anni successivi alla firma degli Accordi, a consolidare la loro posizione e il loro controllo, con il risultato che il *power sharing* non funzionò.

Nella ricerca di un processo di ricostruzione e di riforma "sostenibile", una tale situazione dimostrava l'impossibilità di trasferirne la gestione nelle mani degli stessi attori bosniaci. L'implementazione del compromesso daytoniano, per non fallire e per raggiungere l'obiettivo di uno Stato unitario ed efficiente, aveva bisogno di istituzioni di garanzia e di poteri sostitutivi che contrastassero il frequente ostruzionismo locale. Le "correzioni" al sistema introdotte negli anni e, soprattutto, il conferimento di poteri straordinari all'Alto Rappresentante ne rappresentano una prova concreta.

¹⁶¹ Ducasse Rogier, *op. cit.*, pag. 440.

4.2 Una transizione “guidata”: gli interventi correttivi.

Nell’ambito del complesso processo di implementazione degli Accordi di Dayton, le due istituzioni “di garanzia”, la Corte Costituzionale e l’Alto Rappresentante, assumono un ruolo fondamentale per il funzionamento del sistema a causa dei frequenti blocchi decisionali e del rischio di paralisi istituzionale che ne consegue.

Infatti, in particolare nei primi anni successivi alla nascita del “nuovo” Stato, le forze politiche locali hanno cercato di mantenere il controllo sulle rispettive aree di influenza e si sono opposte a qualsiasi riforma che potesse condurre all’integrazione, adottando pratiche ostruzionistiche finalizzate al perpetuarsi di un regime di discriminazione generalizzato.

In un contesto di divisione e di scarsissima collaborazione istituzionale, l’importanza dei due organi sta nel permettere il conseguimento dei principali obiettivi politici dell’attuazione dell’assetto daytoniano: la stabilizzazione del Paese nel dopoguerra e la ricostruzione di una società multietnica. Le due istituzioni di garanzia, attraverso il rafforzamento degli elementi “dinamici” dell’Accordo (ovvero, i diritti dei cittadini e dei rifugiati), cercano di superare le frequenti opposizioni locali frutto della logica del “*divide et impera*”.

Le pronunce correttive della Corte Costituzionale: In quanto ultima istanza nella risoluzione dei conflitti costituzionali, la Corte Costituzionale¹⁶² ha adottato un insieme di pronunce importanti al fine di garantire il funzionamento delle istituzioni del *power sharing* e per ricomporre i delicati equilibri, spesso a rischio, della struttura statale bosniaca.

¹⁶² Vedi *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina*, annesso 4, art.VI.

Frequentemente, infatti, l'originario assetto statale previsto dagli accordi di Dayton era stato utilizzato dagli attori politici locali per giustificare tendenze centrifughe e rafforzamenti delle prerogative dei gruppi etnici. Con la sua giurisprudenza la Corte tenta di impedire tali abusi e, conseguentemente, assume la funzione di "Corte di sistema"¹⁶³, oltre che quella di "giudice delle leggi".

Tra le pronunce della Corte, se ne distinguono alcune particolarmente significative per le conseguenze concrete manifestatesi sull'organizzazione e sul funzionamento dello Stato: la sentenza riguardante la controversia sui simboli etnici (toponomastica e bandiere), attraverso la quale la Corte ha affermato che l'identità delle Entità non può essere definita in termini etnici, neanche a livello simbolico; la pronuncia del 2004 con cui la Corte ha specificato il concetto di "interessi vitali", troppo spesso utilizzato per bloccare il processo decisionale e legislativo; una serie di pronunce riguardanti la composizione e le competenze delle istituzioni, tendenti ad affermare la necessità di rafforzare gli organi centrali e la collaborazione istituzionale.

Tuttavia, la decisione che ha segnato una svolta decisiva nell'attuazione del sistema di Dayton e che ha determinato conseguenze fondamentali per il carattere multietnico dell'intero ordinamento è una sentenza del 2000, conosciuta come *Constituent People's Case*¹⁶⁴.

Nel febbraio 1998 il Presidente Alija Izetbegovic presentò un ricorso alla Corte affinché quest'ultima valutasse la conformità della Costituzione delle due Entità con quella della Repubblica bosniaca. L'oggetto della controversia riguardava alcuni articoli della Costituzione della *Republika Srpska* e della Federazione, ritenuti contraddittori rispetto al Preambolo della Carta della Repubblica, il quale garantiva lo status di "popoli costitutivi" a Bosniaci, Croati e Serbi. Il problema verteva sul non-rispetto

¹⁶³ Woelk Jens, *op. cit.*, pag. 110.

¹⁶⁴ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, *Decision N°5/98-111*, 1st July 2000.

di tale status per i primi due gruppi etnici nella RS e, inversamente, per il terzo nell'ambito dell'ordinamento costituzionale della Federazione.

Dopo aver esaminato i due testi, così come la prassi all'interno delle due Entità, con particolare riguardo al trattamento delle "minoranze" e dei rimpatriati, la Corte Costituzionale accolse il ricorso e dichiarò incostituzionali tutte le disposizioni costituzionali delle Entità che conferivano soltanto a uno o due dei tre gruppi principali la condizione formale di "*constituent people*" della rispettiva Entità, con la conseguente attribuzione di un ruolo privilegiato nei suoi organi governativi: in altre parole, si affermava il principio "tre popoli, uno Stato" e non, come parevano implicitamente ritenere le Costituzioni delle Entità, "un popolo, un'Entità"¹⁶⁵.

La decisione induce due osservazioni. In primo luogo, la conferma della necessità di garantire, sia collettivamente che individualmente, lo status di "popolo costitutivo" alle tre comunità sull'intero territorio costituisce una precisazione che, senza essere innovativa, rimane fondamentale per la condanna di pratiche segregazioniste e discriminatorie. Così, sembra ormai appurato che, in nome del principio di "uguaglianza collettiva" dei popoli costitutivi, nessuno dei tre gruppi possa essere trattato come una "minoranza nazionale" all'interno dei confini della Bosnia-Erzegovina. Ciò implica che la decisione della Corte, accolta negativamente dai nazionalisti serbi e croati, elimina potenzialmente gli ostacoli all'esercizio del diritto al ritorno rappresentati dai tentativi di dominazione etnica o di omogeneizzazione nazionale. E, soprattutto, rimette in discussione il concetto stesso di divisione etno-territoriale del Paese, specificando che "*despite the territorial delimitation of Bosnia and Herzegovina by the establishment of the two Entities, this territorial delimitation cannot serve as a constitutional*

¹⁶⁵ Woelk Jens, *op. cit.*, pagg. 112- 120.

legitimation for ethnic domination, national homogenisation or a right to uphold the effects of ethnic cleansing”¹⁶⁶.

In secondo luogo, la sentenza rivela una significativa presa di posizione dei membri della Corte: l’Accordo di Dayton, e quindi la Costituzione stessa, non deve essere rimesso in discussione, ma può essere reinterpretato. Conseguentemente, essi mettono in evidenza quelle disposizioni che tendono all’unità della Bosnia-Erzegovina e nascondono il “lato oscuro” degli Accordi, ovvero quelle parti che ne facilitano la separazione. Quest’approccio traspare, in particolar modo, nel momento in cui i redattori della sentenza affermano che l’obiettivo principale degli accordi di pace è quello di permettere il ritorno di rifugiati e *displaced people* alle case di origine, consentendo il ristabilimento della società multietnica che esisteva prima della guerra, senza alcuna separazione territoriale caratterizzata da una connotazione etnica¹⁶⁷. Una tale constatazione ricopre un significato particolare se si pensa alle ambiguità del testo degli Accordi e agli scarsi risultati dei primi anni dell’implementazione.

Dunque, l’importanza della sentenza sta nel costituire una cesura nel processo di transizione della Bosnia del dopoguerra: durante i primi anni, con tutta l’attenzione della comunità internazionale rivolta alle questioni della stabilizzazione e del mantenimento della pace, il caso bosniaco rischiava di dimostrare come un modello multinazionale potesse degenerare nella segregazione e nella discriminazione. La Corte aveva di fronte a sé due possibilità: poteva confermare la separazione territoriale ed etnica sancita dal compromesso raggiunto a Dayton, oppure poteva privilegiare l’obiettivo “dinamico” espresso negli Accordi, ovvero il ritorno dei rifugiati come mezzo per ricostruire la società multietnica esistente prima della guerra.

Scegliendo la seconda di queste opzioni, la sentenza si è spinta fino ai limiti estremi dell’Accordo di Dayton, senza stravolgerlo, perché fosse possibile

¹⁶⁶ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, *Decision N°5/98-111*, 1st July 2000, par. 61.

¹⁶⁷ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, *Decision N°5/98-111*, 1st July 2000, par. 73.

riformare l'impianto strutturale dello Stato da esso istituito e creare uno Stato multinazionale funzionante.

A dimostrazione della significativa svolta rappresentata dal “*Constituent People's Case*”, nel 2002 si è giunti ad una riforma costituzionale delle Entità, negoziata dalle differenti parti politiche bosniache e in seguito imposta dall'Alto Rappresentante. Innescata dalla sentenza, la riforma ha conferito diritti di rappresentanza e di veto ai tre “popoli costitutivi” anche a livello delle Entità, dei Cantoni e delle Municipalità: la logica del *power sharing* andava così a caratterizzare ogni livello di governo. Tuttavia, strutturando i sistemi politici delle Entità sul modello dello Stato centrale, si è finito con l'aumentare il grado di rappresentanza etnica invece che ridurlo come era stato suggerito dalla Corte¹⁶⁸.

Anche nelle pronunce successive la linea interpretativa della Corte Costituzionale rimarrà quella tracciata con la sentenza dei “popoli costitutivi”: un ri-bilanciamento a favore del rafforzamento dei diritti individuali, a scapito della rappresentanza politica e del potere di veto dei gruppi etnici, nonché un rafforzamento delle competenze dello Stato attraverso l'affermazione della necessità di competenze condivise tra organi centrali e delle Entità.

Le modifiche imposte dall'Alto Rappresentante: Una caratteristica fondamentale dell'ordinamento nato dagli Accordi di Dayton è l'intervento diretto e continuo della comunità internazionale. Tale peculiarità deriva dalla congiunzione di due fattori più volte menzionati: l'attitudine ostruzionistica degli attori locali e i limiti inerenti al compromesso daytoniano.

L'istituzione preposta al coordinamento e alla direzione del coinvolgimento internazionale è l'Alto Rappresentante, un attore *sui generis* istituito attraverso la combinazione di un annesso dell'Accordo e di una risoluzione

¹⁶⁸ Bieber Florian, *After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace*, in Weller Marc, Wolff Stefan, *op. cit.*, pagg. 20-21.

del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Nominato dalla *Peace Implementation Conference* tenutasi a Londra nel dicembre 1995, l'*OHR* viene concepito per fungere da moderatore del processo di attuazione dell'Accordo di Dayton e per facilitare il funzionamento del *power sharing*. Al fine di svolgere tali funzioni, l'istituzione è investita di un potere finale sull'interpretazione dell'accordo di pace.

L'ostruzionismo e la mancanza di collaborazione a livello istituzionale, soprattutto nella prima fase dell'implementazione, ha reso necessario superare la resistenza di alcuni poteri politici attraverso l'evoluzione del ruolo dell'Alto Rappresentante: da semplice "facilitatore" dell'applicazione dell'Accordo, esso è diventato il promotore e il garante principale della transizione bosniaca, divenendo componente integrale e determinante del sistema di governo dello Stato. L'assenza di cooperazione e le resistenze degli attori locali, infatti, hanno dimostrato chiaramente che solo un'attitudine dinamica dei rappresentanti della comunità internazionale poteva far avanzare il processo di pacificazione e di ricostruzione¹⁶⁹.

Così, in occasione della *Bonn Peace Implementation Conference* nel dicembre 1997, l'Alto Rappresentante è stato formalmente investito di poteri legislativi ed esecutivi particolarmente ampi da parte del Consiglio per l'attuazione della pace (*PIC*), organo preposto all'elaborazione delle direttive politiche e alla supervisione delle attività dell'*OHR*.

L'Alto Rappresentante è allora diventato il "braccio esecutivo" del *PIC*, ottenendo quei poteri che gli avrebbero permesso di svolgere concretamente la missione per la quale era stato nominato. A partire da questo momento, l'attività congiunta della coppia *OHR/PIC* ha permesso di rilanciare il processo di transizione giunto oramai ad un punto morto¹⁷⁰.

Nello specifico, i cosiddetti "*Bonn Powers*" comprendono la destituzione di funzionari che violano l'Accordo di Dayton oppure la "decretazione" di leggi al posto degli organi legislativi eletti qualora questi si dimostrino

¹⁶⁹ Everly Rebecca, *Complex Public Power Regulation in Bosnia and Herzegovina after the Dayton Peace Agreement*, in Weller Marc, Wolff Stefan, *op. cit.*, pagg. 31-33.

¹⁷⁰ Ducasse Rogier, *op. cit.*, pagg. 468-469.

riluttanti o incapaci di varare leggi ritenute necessarie per l'implementazione dell'Accordo.

Conseguentemente al conferimento di tali poteri speciali, l'*OHR* ha "imposto" per decreto un elevato numero di leggi e decisioni con l'obiettivo di creare i presupposti per l'attuazione del sistema consociativo previsto a Dayton e, in particolare, per una maggiore integrazione a livello statale. Tra i numerosi decreti, si ritrovano decisioni riguardanti la disciplina dei passaporti e delle carte d'identità, la legge sulla cittadinanza, i diritti di proprietà, l'istituzione di una Commissione per la riforma della difesa (le cui raccomandazioni permisero di riformare le Forze Armate, riunendole e sottoponendole al controllo statale), la creazione di una *Independent Judicial Commission* con l'incarico di coordinare le attività di riforma della giustizia, l'introduzione della nuova moneta (il KM- *Konvertibla Marka*), i simboli dello Stato (la bandiera e l'inno nazionali), le targhe automobilistiche (rese "neutrali" dal punto di vista della provenienza etnico-territoriale, permettendo la libera circolazione dei cittadini su tutto il territorio statale), ecc. Per tutte, si trattava di leggi che erano state bloccate in ambito parlamentare a causa del disaccordo e della difficile interazione tra i partiti nazionalisti. Così, l'Alto Rappresentante, attraverso la sua attività di "decretazione", ha utilizzato i suoi poteri straordinari e sostitutivi per rafforzare l'efficacia e il funzionamento delle istituzioni a livello statale, costituendo un decisivo rimedio agli ostacoli posti dalla logica ostruzionistica dei partiti bosniaci.

Per quanto riguarda il secondo principale potere definito a Bonn, l'*OHR* ha destituito o sospeso dalle loro cariche centinaia di persone, da funzionari e leader di partito ad un membro della Presidenza dello Stato¹⁷¹, nonché un Presidente della RS¹⁷². Tuttavia, è importante notare che tali interventi non sono stati sistematici o volti ad affrontare un processo radicale: le decisioni

¹⁷¹ In seguito al tentativo di creare una "terza Entità" croata nell'Erzegovina, nel 2001 l'Alto Rappresentante destituì l'allora membro croato nella Presidenza collettiva dello Stato, Ante Jelavic.

¹⁷² Nikola Poplašen, il 5 marzo 1999.

sono state individuali, giustificate dalle singole circostanze e mai rivolte contro le istituzioni in sé¹⁷³.

In conclusione, una delle conseguenze dei notevoli poteri e dell'intensa attività dell'Alto Rappresentante è l'emergere di un complesso e peculiare sistema politico, caratterizzato da due centri di potere pubblico: uno rappresentato dalle autorità interne, l'altro dall'apparato dell'Ufficio dell'HR¹⁷⁴. La legittimità e la sostenibilità di un tale assetto saranno fonte di un acceso dibattito.

4.3 Un bilancio dell'evoluzione istituzionale.

Nonostante l'evoluzione della struttura istituzionale, promossa dai due principali organi di garanzia del sistema, i problemi dello Stato bosniaco sembrano permanere e protrarsi negli anni. Significativamente, il "*Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report*" della Commissione Europea afferma, relativamente alla situazione della democrazia e dello Stato di diritto bosniaci, che "*Bosnia and Herzegovina has made very limited progress on making the State-level government structures more functional and efficient. Lack of coordination, ethnic tensions and lack of resources continue to delay reform. Fragmented policy-making between the State and the Entities remains the main obstacle to efficient work by the State government*"¹⁷⁵. Nel 2009, malgrado innegabili progressi, sono presenti le stesse difficoltà che caratterizzavano i primi anni dell'attuazione dell'assetto daytoniano.

Come si è già affermato, infatti, il paradosso del processo di democratizzazione della Bosnia-Erzegovina riguarda la sua stessa base

¹⁷³ Woelk Jens, *op. cit.*, pagg. 137-140.

¹⁷⁴ Everly Rebecca, *Complex Public Power Regulation in Bosnia and Herzegovina after the Dayton Peace Agreement*, in Weller Marc, Wolff Stefan, *op. cit.*, pag. 32.

¹⁷⁵ EC Commission, *Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report*, pag. 11.

costituzionale, essendo quest'ultima il risultato di un negoziato di soggetti esterni allo Stato e parte di un trattato internazionale. Ciò significa che essa è stata adottata senza il consenso dei suoi cittadini e, in seguito, non è mai stata confermata da una consultazione popolare.

Del resto, dai sondaggi svolti dall'UNDP risulta che soltanto all'interno del gruppo dei Bosniaci si trova un elevato livello di corrispondenza tra l'identità etnica e la cittadinanza, mentre sia tra i Croati che i Serbi si ha uno scarso grado di identificazione con lo Stato; in altre parole, il sentimento di appartenenza allo Stato di Bosnia-Erzegovina sulla base della cittadinanza e l'identità basata sul legame comunitario hanno lo stesso valore tra i *Bosniaks*, ma non tra Serbi e Croati, i quali si riconoscono maggiormente nell'identità etnica piuttosto che nella cittadinanza¹⁷⁶.

Così, nonostante gli sforzi della comunità internazionale, quasi quindici anni dopo la fine della guerra non si può dire che sia emersa una concezione civica comune a fondamento dello Stato bosniaco. In altre parole, sembrano non esistere i presupposti per la nascita di un'identità bosniaca etnicamente neutrale¹⁷⁷.

In sintesi, dunque, il bilancio delle conseguenze delle "correzioni" istituzionali non sembra essere incoraggiante. Sul piano politico non si nota alcuna forma di cooperazione interetnica volta a superare il consenso negativo tra le *élites*: la classe politica locale "perpetua e alimenta le divisioni etnico-religiose che le permettono di restare al potere, e ostacola le riforme sfruttando la debolezza del governo centrale"¹⁷⁸; sul piano economico si ritrova un mercato interno diviso, un settore pubblico eccessivamente espanso ed inefficiente e la mancanza di fondamenta per uno sviluppo sostenibile; infine, sul piano socio-culturale manca un'identità bosniaca comune. In particolare, negli ultimi mesi del 2009, l'instabilità

¹⁷⁶ United Nations Development Programme, *Early Warning System: Bosnia and Herzegovina, Annual Report 2008*, pag. 60.

¹⁷⁷ Woelk Jens, *op. cit.*, pag. 144.

¹⁷⁸ Cellino Andrea, *Bosnia è il tempo delle scelte*, 25/11/2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1322>.

politica è stata esacerbata dalla crisi economica e dai continui attacchi alla figura dell'Alto Rappresentante, portati avanti soprattutto dai rappresentanti dell'*Republika Srpska*, guidata dallo spregiudicato primo ministro Milorad Dodik. Nello stesso tempo, l'altra Entità, la Federazione, è stata paralizzata dalla crisi e dalla marcata ingovernabilità, sia a livello centrale che locale. La città di Mostar, esempio emblematico delle divisioni e delle difficoltà, a un anno dalle elezioni comunali non ha ancora un sindaco a causa delle divisioni tra croati e bosniaci.

Gli atteggiamenti etno-nazionalistici sembrano quindi consolidarsi, impedendo la restaurazione delle *identità multiple* e, conseguentemente, il funzionamento di un ordinamento multietnico.

Qualsiasi criterio di valutazione si voglia adottare, la transizione bosniaca verso la democrazia e verso uno Stato efficiente pare necessitare ancora di tempo prima di raggiungere una soddisfacente conclusione. Adottiamo, per esempio, un approccio analitico che identifica tre principali obiettivi da conseguire per poter affermare la riuscita di un'operazione di pace: primo, assicurare un sostenibile e duraturo cessate-il-fuoco; secondo, stabilire le condizioni per una "*self-sustaining peace*" attraverso la risoluzione dei conflitti interni al Paese; terzo, concludere la presenza della comunità internazionale per raggiungere una "normalizzazione" della vita politica interna¹⁷⁹. Riferendo tali parametri al caso bosniaco, si noterà che gli Accordi di Dayton sono sicuramente riusciti a determinare una cessazione duratura delle operazioni belliche ma, per quanto riguarda il secondo e il terzo elemento, è difficile affermare che il compromesso daytoniano abbia creato le condizioni per una pace e uno Stato "autogestiti".

In particolare, è significativa la perpetuazione di una forte implicazione degli attori internazionali nel processo di ricostruzione dello Stato. Quest'ultimi, lungi dal figurare come semplici "facilitatori" dell'implementazione, sono poco a poco diventati gli unici propulsori,

¹⁷⁹ Cousens Elisabeth, Cater Charles, *Toward Peace in Bosnia. Implementing the Dayton Accords*, Lynne Rienner Publishers, London, 2001, pagg. 138-139.

controllori e garanti dell'operazione. D'altronde, di fronte alla situazione politica generale e al forte potere degli schieramenti nazionalisti, meno interventi internazionali avrebbero rischiato di determinare una paralisi istituzionale e di lasciare senza tutela i gruppi etnici minoritari.

La conseguenza è la creazione di un sistema ibrido: né un vero regime di amministrazione internazionale, né una semplice forma di assistenza agli attori interni, il modello bosniaco (in particolare dopo il conferimento dei *Bonn Powers* all'Alto Rappresentante) tenta di associare i due aspetti dando vita ad una formula quasi paradossale. Il merito di questo dispositivo è, sicuramente, quello di preservare (formalmente) l'indipendenza della Bosnia-Erzegovina pur fornendo ai rappresentanti della comunità internazionale i mezzi per adempiere il proprio mandato. Tuttavia, i suoi inconvenienti sono numerosi: i poteri accordati alla comunità internazionale sono sufficientemente estesi da suscitare critiche ma, nello stesso tempo, inadeguati per un'adeguata gestione dei problemi.

Le critiche al ruolo della comunità internazionale: nascita di una “cultura della dipendenza” o di un “protettorato internazionale”? : Se l'obiettivo della transizione è identificato nella “normalizzazione” e nell'instaurazione di uno Stato stabile e funzionante, una riduzione dell'impegno diretto degli attori internazionali dovrebbe essere una sua naturale conseguenza. Tuttavia, la Bosnia daytoniana sembra non riuscire a liberarsi dal suo problema genetico di essere un ordinamento “imposto” dall'esterno. Infatti, nonostante gli innegabili successi dell'implementazione, con l'adozione di importanti leggi e con la destituzione dei funzionari che boicottavano il processo, la comunità internazionale non è riuscita a ridurre il ruolo dei partiti nazionalisti e la divisione interna conseguente al loro atteggiamento ostruzionistico. Al contrario, il frequente esercizio dei *Bonn Powers* ha finito per indebolire le istituzioni della democrazia consociativa e

ha posto le basi per la nascita di una “cultura della dipendenza”¹⁸⁰ in seno alla classe politica bosniaca. Proprio la probabilità di una disciplina per decreto da parte dell’Alto Rappresentante ha spesso avuto l’effetto collaterale di liberare i rappresentanti istituzionali dalla necessità di impegnarsi in un confronto politico per il raggiungimento di un compromesso. Deresponsabilizzati, quest’ultimi hanno finito per consacrare la propria attività alla retorica e al conflitto, senza doversi preoccupare di mostrare risultati concreti ai cittadini.

Questo meccanismo, in più, ha contribuito a rafforzare ulteriormente i partiti nazionalisti, i quali ancora oggi hanno poco da temere relativamente ad una concorrenza seria di carattere multi o interetnico. Il problema principale, quindi, sta proprio nella quasi assenza (o nella debolezza) di attori politici “etnicamente neutrali” o caratterizzati da *identità multiple*, così come nella mancanza di un senso civico “laico” diffuso tra la popolazione.

Un’altra serie di critiche al frequente esercizio dei “*Bonn Powers*” e ai suoi danni collaterali denuncia l’imposizione *de facto* di un “protettorato internazionale”.

I sostenitori di tale idea affermano che una democrazia stabile non può essere creata con metodi “autoritari” e chiedono che le forze bosniache diventino i soggetti garanti del processo di transizione. In particolare, due ordini di problemi vengono sollevati: da una parte, l’assenza di un fondamento giuridico all’evoluzione del ruolo degli attori internazionali e, dall’altra, il pregiudizio arrecato alla sovranità statale attraverso interferenze esterne.

Se tale critica appare eccessiva, dato l’insistere della stessa comunità internazionale sul carattere indipendente dello Stato bosniaco e il suo presentarsi come sistema “ibrido”, l’intervento internazionale e l’uso dei poteri straordinari pongono certamente un problema: quello riguardante il deficit di controllo, sia sotto il profilo sostanziale che a livello procedurale,

¹⁸⁰ Ducasse Rogier, *op. cit.*, pag. 452.

delle decisioni prese da autorità internazionali e, quindi, il principio stesso dello Stato di diritto.

Infatti, il regime internazionale viene criticato soprattutto per la mancanza di forme di “*checks and balances*” nei confronti dei poteri di cui è investito l’Alto Rappresentante. Gli unici elementi che limitano il potere pubblico di quest’ultima autorità sono dati, in primo luogo, dalla partecipazione di altri attori interni e internazionali al processo di *decision-making* dell’OHR e, in secondo luogo, dalla possibilità di controllo giudiziario delle leggi da esso emanate. Tuttavia, tali meccanismi sono molto meno incisivi rispetto alle forme di controllo adottate per le istituzioni interne e, inoltre, per quanto riguarda le decisioni non-legislative, l’Alto Rappresentante non è sottoposto ad alcun tipo di vincolo¹⁸¹.

Nonostante l’Alto Rappresentante abbia sempre sottolineato che la legittimazione della sua attività scaturisce dal mandato daytoniano e dal sostegno interno/internazionale ai suoi sforzi, è lecito avanzare dubbi sulla sufficienza di tali argomenti per giustificare gli ampi poteri di cui è detentore. In teoria, essendo la comunità internazionale coinvolta e intrecciata nelle vicende bosniache, come ogni attore istituzionale anch’essa deve essere responsabile e rispondere delle proprie azioni.

A questo fine, in particolare in un contesto di transizione, sembra evidente la necessità di organi consultivi, come la Commissione di Venezia (*European Commission for Democracy through Law*), che possano essere chiamati ad formulare un parere non vincolante ma indipendente e autorevole.

Il parere della Commissione di Venezia e il conseguente dibattito costituzionale: Nel decimo anniversario della firma degli Accordi di Dayton la Commissione di Venezia del Consiglio d’Europa è stata incaricata di vagliare i poteri e le azioni dell’Alto Rappresentante, con riguardo particolare alla loro conformità con i principi del Consiglio e con la CEDU.

¹⁸¹ Bieber Florian, *op. cit.*, pag. 34.

In via subordinata, la Commissione avrebbe dovuto esaminare anche la conformità della Costituzione bosniaca rispetto a tali principi e alla stessa CEDU.

Nel parere¹⁸² che viene emanato in seguito ad un'attenta analisi da parte dei membri della Commissione, si afferma che l'assetto statale bosniaco (come modificato dalle precedenti "correzioni" costituzionali) manca di efficienza e di razionalità. L'indagine sottolinea che, con l'attuale Costituzione, la Bosnia-Erzegovina non sarà in grado di fare dei progressi verso l'Unione Europea. Conseguentemente, si ritengono necessarie riforme costituzionali a breve, medio e lungo termine che abbiano come priorità il rafforzamento dello Stato centrale. L'incremento dei poteri delle istituzioni centrali deve includere un trasferimento di responsabilità e di risorse finanziarie dalle Entità allo Stato, nonché un meccanismo di controllo che assicuri la trasparenza del processo¹⁸³. Per quanto riguarda il funzionamento delle istituzioni, si evidenzia l'esigenza di arrivare ad un bilanciamento ragionevole tra la protezione degli interessi dei popoli costitutivi, da una parte, e la necessità di un governo funzionante dall'altra. Per questo viene criticato il ruolo della Casa dei Popoli, in quanto quest'ultima limita le sue funzioni alla salvaguardia degli interessi dei tre gruppi etnici principali attraverso l'esercizio del potere di veto; la Commissione propone, quindi, il trasferimento dei diritti di veto alla *House of Representative* e l'abolizione della Casa dei Popoli. Allo stesso modo, la Presidenza collettiva viene ritenuta inefficiente e, al fine di razionalizzare l'esecutivo, si invita alla concentrazione dei poteri esecutivi nel Consiglio dei Ministri e all'elezione di un singolo Capo di Stato da parte del Parlamento.

Nella parte dedicata ai cittadini e ai popoli, il parere nota il contrasto tra le numerose garanzie a tutela dell'individuo e un sistema istituzionale fondato sulla rappresentanza delle tre comunità etniche, puntando il dito su numerosi rischi: l'esclusione dalla rappresentanza dei cittadini non appartenenti ad

¹⁸² European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, 2005.

¹⁸³ Bieber Florian, *op. cit.*, pagg. 27-28.

uno dei gruppi etnici maggioritari, l'interpretazione di ogni questione alla luce degli interessi dei popoli costitutivi e il radicarsi di un sistema di partiti politici basato sul solo fattore etnico. Tuttavia, la Commissione riconosce che il passaggio da un sistema di rappresentanza basato sul fattore etnico ad uno fondato sui diritti individuali dei cittadini necessiterà un lungo processo di riforma¹⁸⁴.

Date le condizioni caratterizzanti il sistema bosniaco, le proposte di riforma contenute nel parere preservano la natura consociativa dell'assetto costituzionale (come, tra l'altro, dimostra il suggerimento di ridefinire i diritti di veto sulla base degli "interessi vitali"). Infatti, solo la proposta di creare una Presidenza singola può essere considerata un tentativo di indebolire il consociativismo, mentre la maggior parte delle correzioni suggerite dalla Commissione tendono al rafforzamento del sistema di *power-sharing*.

Last but not least, la Commissione di Venezia riconosce, riguardo ai poteri dell'*High Representative*, le esigenze che hanno giustificato tali poteri e il ruolo determinante del rappresentante della comunità internazionale nell'attuazione dell'Accordo di Pace. Ciò nonostante, i poteri straordinari e sostitutivi necessitano di essere progressivamente estinti per non deresponsabilizzare la classe politica locale e per non creare una "cultura della dipendenza". All'interno di un più ampio e progressivo processo di trasferimento di poteri alla comunità bosniaca, la Commissione auspica l'introduzione di maggiori garanzie procedurali e meccanismi di controllo sull'operato dell'Alto Rappresentante, soprattutto riguardo alle decisioni nei confronti di individui. Solo l'introduzione di meccanismi di *checks and balances*, infatti, può portare all'indispensabile evoluzione del ruolo dell'*OHR* da decisore a mediatore.

Nonostante il suo carattere non vincolante, il parere della Commissione di Venezia ha avuto grande influenza sia a livello interno che internazionale. Difatti, il dibattito sulla necessità di trasformare il sistema di Dayton,

¹⁸⁴ Woelk Jens, *op. cit.*, pag. 165.

iniziato in seguito alle riforme costituzionali nelle Entità imposte dall'Alto Rappresentante, si intensificò notevolmente a partire dal 2005. Le critiche al sistema mosse dall'organo indipendente del Consiglio d'Europa crearono una percezione diffusa che le riforme costituissero l'unica via d'uscita dai grandi e complessi problemi del Paese.

Pur essendovi un sostanziale accordo sulla necessità di una revisione del sistema, sono emerse due posizioni distinte riguardo alla direzione che quest'ultimo processo dovrebbe prendere.

Alcuni chiedono di procedere ad una revisione totale dell'intera cornice istituzionale di Dayton (*Dayton II*), poiché considerano la stabilità delle istituzioni politiche come il presupposto necessario per uno Stato funzionante. Riforme "tecniche" a livello di legislazione ordinaria, pur potendo migliorare la situazione, in mancanza di una copertura istituzionale non potrebbero determinare una svolta verso un sistema caratterizzato da una maggiore integrazione e una più intensa cooperazione interetnica.

Altri sostengono che si debba continuare con un processo di riforma graduale, anche a livello sub-costituzionale, dato che la realizzazione di uno Stato efficiente non richiede necessariamente una riforma costituzionale comprensiva. Nelle condizioni in cui si trova la Bosnia, insistere sulla revisione totale del sistema di Dayton può essere rischioso poiché significherebbe togliere le già scarse basi di legittimità alle istituzioni esistenti e, conseguentemente, creare una situazione politicamente instabile e giuridicamente incerta.

Il primo approccio è stato sostenuto, a livello interno, soprattutto dai partiti nazionali dei *Bosniaks*. Essi chiedono la trasformazione della Bosnia-Erzegovina in uno Stato etnicamente "laico" in cui le unità territoriali avrebbero carattere puramente amministrativo- così disconoscendo la legittimità della RS, simbolo dei crimini perpetuati durante la guerra. Una tale richiesta è inaccettabile agli occhi di Serbi e Croati, i quali percepiscono l'idea come un tentativo di garantire il dominio della maggioranza (ovvero dei bosniaci). La maggior parte dei Serbi, al contrario, sotto la guida del

primo ministro della RS Dodik, auspica la preservazione dello *status quo* o, al massimo, sarebbe disposta alla creazione di una terza “Entità croata”¹⁸⁵.

Nonostante l’acceso dibattito da esso provocato, il parere della Commissione non ha avuto alcun seguito in termini di modifiche costituzionali e delle leggi elettorali: dopo il fallimento di un tentativo di riforma costituzionale nel 2006, infatti, le elezioni presidenziali e parlamentari si sono tenute sulla base delle disposizioni criticate¹⁸⁶.

La stessa Commissione europea, nel rapporto sui progressi del Paese del 2008, ha constatato la mancanza di consenso per una riforma costituzionale (interpretata come carente capacità nell’assumersi la necessaria *ownership* e come scarsa responsabilità politica degli attori bosniaci) con conseguenze dirette sul rallentamento del processo di riforma e sul credito accordato alla retorica infiammatoria di alcuni leader politici, tesi a mettere in dubbio i principi costituzionali stabiliti a Dayton¹⁸⁷.

Nonostante la mancanza di una situazione politica favorevole, una revisione istituzionale e costituzionale appare sempre più necessaria per un’evoluzione positiva dello Stato di Bosnia-Erzegovina. Una recente affermazione in tal senso è stata fatta dalla Corte Europea per i Diritti Umani, la quale ha stabilito, nel caso “*Sejdić e Finci contro Bosnia Erzegovina*”, che la costituzione bosniaca viola i diritti delle minoranze e deve dunque essere cambiata. Jakob Finci e Dervo Sejdić, rappresentanti delle comunità ebraica e rom bosniache, si erano rivolti alla Corte mettendo in discussione il quadro costituzionale stabilito a Dayton, secondo cui solo i rappresentanti dei tre popoli costitutivi hanno il diritto di candidarsi alla presidenza del Paese o alla Camera dei Popoli¹⁸⁸. Strasburgo, ovviamente, ha condannato la Bosnia Erzegovina, dando una forte scossa al fragile equilibrio bosniaco.

¹⁸⁵ Bieber Florian, *op. cit.*, pag. 24.

¹⁸⁶ Woelk Jens, *op. cit.*, pag. 167.

¹⁸⁷ EC Commission, *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*.

¹⁸⁸ Rossini Andrea, *Etnopoli*, 29/1/2010, <http://www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Bosnia-Erzegovina/Etnopoli>.

Inoltre, al fine di superare l'impasse politica bosniaca e di realizzare le trasformazioni ritenute necessarie, nell'ottobre 2009 Usa e Ue hanno lanciato una nuova iniziativa per accelerare le riforme costituzionali, nominata "processo di Butmir" (dal nome della base militare in cui si sono tenuti i colloqui con i principali leader politici nazionali). Il pacchetto di riforme proposto aveva come obiettivo una maggiore governabilità delle istituzioni bosniache e la loro compatibilità con alcuni criteri basilari per l'Unione europea: il rafforzamento del governo centrale, con più poteri al primo ministro; una presidenza in linea con la Carta europea dei diritti umani (essendone esclusi tutti coloro che non appartengono ai tre popoli costituenti) e il regolamento della questione delle proprietà statali ereditate dall'ex-Jugoslavia. Malgrado ripetuti round di colloqui, i politici bosniaci hanno respinto le proposte dei negoziatori europei ed americani finalizzate a far uscire il Paese dalla pericolosa situazione di stallo¹⁸⁹. Conseguentemente, il Consiglio di Attuazione della Pace (PIC), nella riunione del 18 e 19 novembre 2009, ha espresso "seria preoccupazione" per la mancanza di progressi e ha rimandato per l'ennesima volta la chiusura dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante, non essendo stati raggiunti gli obiettivi necessari all'assunzione di una tale decisione¹⁹⁰. In effetti, per la Bosnia-Erzegovina anche il 2009 è stato un anno fallimentare. I due principali obiettivi dichiarati dai diversi leader politici, percorso di integrazione europea e ingresso nella Nato, hanno visto pesanti passi indietro. La Bosnia è stata esclusa dal regime di liberalizzazione dei visti proposto da Bruxelles alla maggioranza dei Paesi della regione, mentre la Nato ha rifiutato la richiesta di Sarajevo di entrare nel *Membership Action Plan* dell'Alleanza.

¹⁸⁹ Nuhefendic Azra, *Autunno diplomatico*, 24/11/2009, <http://www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Bosnia-Erzegovina/Autunno-diplomatico>.

¹⁹⁰ Gli obiettivi posti dal PIC sono cinque: risoluzione della questione della ripartizione della proprietà tra Stato e altri livelli di governo; risoluzione della questione della proprietà della difesa; il completamento del lodo finale su Brčko; sostenibilità fiscale; rafforzamento dello Stato di diritto, accompagnato dalla firma dell'ASA e dalla stabilizzazione della situazione politica interna.

Quali insegnamenti trarre per il futuro percorso della Bosnia-Erzegovina?: Nonostante l'elevato numero di decisioni imposte e la transizione "guidata" dalla comunità internazionale, la fase di implementazione degli Accordi e delle "correzioni" istituzionali ha, involontariamente, determinato il permanere dei problemi "ereditari" del sistema daytoniano.

Le cause principali del malfunzionamento dell'assetto politico bosniaco rimangono quelle enumerate ed analizzate nei capitoli precedenti: una struttura territoriale complessa, caratterizzata da ben tredici livelli di governo tra Stato, Entità e Cantoni; l'insufficiente dotazione di competenze degli organi centrali; lo straordinario potere delle Entità, al quale consegue una scarsa autonomia delle istituzioni statali; l'eccessiva istituzionalizzazione del fattore etnico in ambito politico.

Nello specifico, l'ambiguità della delimitazione territoriale su base etnica è arrivata a rafforzare le identità etno-nazionali e la tendenza all'omogeneizzazione a livello sub-statale, distruggendo le basi per una possibile cooperazione interetnica. Il processo di identificazione, infatti, resta dominato dalla dimensione etnica, impedendo il risorgere di *identità multiple* o etnicamente "laiche". Conseguentemente a una tale segregazione, le minoranze (gli "altri") hanno finito per essere discriminate ed escluse dai canali di espressione della società civile.

Malgrado gli effetti negativi di un'eccessiva istituzionalizzazione dell'elemento etnico, è evidente che il modello di Stato-nazione etnicamente neutrale non può essere applicato in Bosnia-Erzegovina. Data la storia e le condizioni attuali del Paese, il mancato riconoscimento dell'importanza sociale e culturale dei sentimenti d'appartenenza comunitaria sarebbe utopico, se non sbagliato. Le autorità statali hanno certamente il dovere di garantire il pluralismo etno-culturale nei confronti dei cittadini bosniaci: in un contesto del genere, la creazione di una società multi-etnica costituisce una precondizione essenziale per l'instaurazione di uno Stato democratico.

Ferma restando tale necessità, il valore fondamentale dell'ordinamento non può essere rappresentato da una lealtà assoluta nei confronti della propria nazione etnica ma, piuttosto, deve essere identificato nella diversità culturale come fonte di ricchezza per la società intera.

Al contrario, il deficit di legittimazione democratica dello Stato nato da Dayton è stato compensato, oltre che dalle pressioni internazionali, soprattutto dall'instaurazione di un "federalismo etnico". Così, nella Bosnia post-bellica il fondamento dello Stato è stato identificato nella "sovranità etnica"¹⁹¹, piuttosto che in quella popolare.

Al fine di uscire dall'ormai decennale "transizione" e raggiungere l'obiettivo finale della "normalizzazione" del sistema socio-politico, la Bosnia-Erzegovina deve abbandonare le garanzie proprie di una "democrazia etnica" (inizialmente strumentali alla stabilizzazione del Paese dopo la guerra) e intraprendere la strada della "*local ownership*". In altre parole, i rappresentanti interni devono essere in grado di permettere il graduale passaggio da una responsabilità guidata e assistita, all'assunzione piena ed autentica del ruolo da protagonista nel processo di transizione politica.

La richiesta di un'internalizzazione della gestione delle istituzioni politiche sottolinea la necessità, quindici anni dopo la fine del conflitto e l'entrata in vigore della Costituzione di Dayton, dello sviluppo di una visione comune (benché minima) e di una base costituzionale condivisa da parte degli attori politici locali.

Si tratta del passaggio ad una nuova fase della transizione, preceduta da una prima attuazione dell'Accordo di Dayton e da una seconda fase di "correzioni" imposte, nella quale domina l'obiettivo dell'avvicinamento all'Unione Europea. Nell'ottica di rispondere alle richieste provenienti dalle istituzioni di Bruxelles per la realizzazione dell'*acquis communautaire*, la popolazione locale e i suoi leader politici devono necessariamente assumersi

¹⁹¹ Woelk Jens, *op. cit.*, pag. 92.

le proprie responsabilità e “appropriarsi” del processo di integrazione europea.

Alcuni progressi lungo questo percorso sono già stati fatti, soprattutto nell’ambito della tutela dei diritti fondamentali, passata dal diretto coinvolgimento della comunità internazionale alla primaria responsabilità delle autorità bosniache.

Con riguardo alla protezione istituzionale dei diritti umani, la *ownership* locale si sta progressivamente raggiungendo: se il sesto annesso degli Accordi di Dayton attribuiva la competenza in materia ad un organismo con preponderante presenza internazionale, la *Commission on Human Rights*, a partire dal 2003 è stata istituita una Commissione per i Diritti Umani, istituzione indipendente e con personale interamente bosniaco incaricata a decidere sui circa 9000 ricorsi rimasti pendenti dopo la fine del mandato dell’*HRC*. Un ulteriore elemento del processo di internalizzazione è rappresentato dal trasferimento allo Stato di competenze in materia di crimini di guerra; nel 2005, infatti, è stata istituita una “War Crimes Chamber” presso la Corte Statale di Bosnia-Erzegovina, la quale intraprenderà processi su iniziativa locale o su trasferimento dell’*ICTY*. Una tale “statalizzazione” della giustizia ha il fine di condannare i responsabili di gravi reati e, in un’ottica di più ampio respiro, di coinvolgere e responsabilizzare la comunità bosniaca.

In conclusione, confrontando la situazione di partenza con i risultati del percorso di transizione, si possono individuare tre linee direttive per l’evoluzione futura e la realizzazione della prospettiva europea del Paese.

Innanzitutto, sarà necessario un depotenziamento e una relativizzazione del principio etnico attraverso il rafforzamento dei diritti individuali; per fare ciò, è necessario avviare un serio percorso per raggiungere la parità dei diritti e doveri delle diverse comunità etniche che costituiscono la federazione bosniaca superando l’anomalo principio vigente secondo il quale i diritti dei cittadini discendono direttamente dalla loro appartenenza etnica. In secondo luogo, correlativamente al primo obiettivo, dovranno

essere valorizzati gli interessi sovra-nazionali, etnicamente neutrali e comuni all'intera comunità. Infine, l'instaurazione di uno Stato funzionante ed efficiente non potrà prescindere dal rafforzamento delle competenze dello Stato centrale, attraverso riforme costituzionali.

Vista la dichiarazione del primo ministro della RS Dodic di voler organizzare un referendum sugli accordi di Dayton nel febbraio 2010 (da molti visto come un tentativo di separazione dalla Bosnia) e la sempre più difficile convivenza tra Croati e Bosniaci, l'assoluta priorità per la Bosnia dei prossimi anni sarà quella di rimanere unita e quella di sviluppare un'idea coerente e condivisa riguardo allo Stato. Solo attraverso l'emergere di una tale idea comune, è possibile realizzare istituzioni comuni sufficientemente forti per garantire il pluralismo verso l'interno e, conseguentemente, "internalizzare" le basi su cui poggia il sistema, finora garantite e imposte tutte da poteri esterni.

Senza presupposti di questo tipo, la realizzazione di una prospettiva concreta di adesione all'Unione Europea non è concepibile.

Capitolo Quinto

Il ruolo delle relazioni internazionali nel processo di stabilizzazione della Bosnia-Erzegovina.

L'analisi svolta nei capitoli precedenti ci spinge ad affermare che la Bosnia-Erzegovina esiste oggi come Stato grazie ad un continuo e intenso intervento della comunità internazionale.

Il riconoscimento internazionale dei suoi confini e della sua sovranità, avvenuto nel 1992, fu confermato alla fine del 1995 dall'assetto deciso a Dayton. Dalla firma degli Accordi, una moltitudine di agenzie, organizzazioni internazionali e governi occidentali ha speso un enorme quantitativo di risorse umane e finanziarie affinché il comatoso neo-Stato potesse respirare. L'opera di ingegneria politica portata avanti dalla comunità internazionale era finalizzata a superare la divisione etnica *de facto* per costruire una Bosnia unitaria, multietnica e funzionante dove Bosniaco-musulmani, Croati e Serbi potessero convivere pacificamente.

Così, se durante la guerra i differenti attori della comunità internazionale apparvero impotenti, a partire dal 1995 quest'ultimi -in particolare gli Stati Uniti- ebbero un ruolo decisivo nel porre fine alle ostilità e nell'attuazione del compromesso di pace. A partire da quel momento, la comunità internazionale, personificata dalla figura dell'Alto Rappresentante, ha finito per diventare un giocatore principale della partita bosniaca, una sorta di "*fourth constituent part*"¹⁹² con il difficile ruolo di "chiave di volta" all'interno di una struttura debole, divisa e inefficiente.

¹⁹² Bose Sumantra, *op.cit.*, pag. 267.

Nonostante il suo impegno e gli importanti poteri d'intervento, accresciuti dal conferimento dei *Bonn Powers* all'Alto Rappresentante nel 1997, quest'ultima non è riuscita a determinare il superamento delle divisioni interne e il compimento della transizione democratica. Al contrario, si è creata una frustrante situazione in cui la principale linea di confronto vede opporsi i principali partiti nazionalisti, da una parte, e i rappresentanti della comunità internazionale, dall'altra. Il gioco che ne risulta è a somma zero: i primi continuano ad assumere atteggiamenti ostruzionistici ed evitano di cooperare, i secondi impongono decisioni che non riescono a determinare i cambiamenti necessari proprio per l'assenza di collaborazione da parte degli attori locali. Il risultato è lo stallo del processo di transizione e una pioggia di critiche sugli attori internazionali, da quelle riguardanti la "deresponsabilizzazione" della classe politica bosniaca a quelle che denunciano l'instaurazione di un "protettorato" internazionale¹⁹³.

Quindi, se si guarda al ruolo svolto all'interno del sistema bosniaco da parte della comunità internazionale, sembra essersi rotto un meccanismo fondamentale: poco a poco, è avvenuta l'erosione del fondamento e della giustificazione dell'impegno degli attori internazionali nella Bosnia post-bellica. Come ricordano alcuni autori, "*the International community is there to do good for the people of Bosnia*"¹⁹⁴, il cui futuro sarebbe compromesso da leader locali faziosi e settari. Il problema sorge nel momento in cui tali leader vengono ripetutamente confermati ai vertici dello Stato dagli elettori. Quest'ultimi, infatti, vedendo i propri diritti scarsamente tutelati dall'inefficiente sistema politico e non riconoscendo alcun progresso nel funzionamento dello Stato, finiscono con l'affidarsi ai propri "sentimenti d'appartenenza" e con lo scegliere di essere rappresentati dai leader delle rispettive comunità. Il risultato di questo circolo vizioso è, tra gli altri, la perdita di fiducia da parte dei cittadini bosniaci nelle capacità di miglioramento dell'assetto politico dei rappresentanti della comunità

¹⁹³ Vedi cap. 4, par. 3.

¹⁹⁴ Bose Sumantra, *op. cit.*, pag. 7.

internazionale e, conseguentemente, una progressiva delegittimazione di quest'ultimi.

Per contrastare tale *impasse* politica e per abbassare la tensione intorno ai rappresentanti internazionali *in loco*, la comunità internazionale (primi tra tutti Stati Uniti e Unione Europea) ha cercato di intervenire “dall'esterno” lanciando iniziative per accelerare le riforme costituzionali e il processo di transizione.

Un passo di questo tipo costituisce, tra l'altro, la dimostrazione che i leader occidentali sembrano aver preso atto del fatto che, nonostante la buona volontà dell'Alto Rappresentante, quest'ufficio è diventato parte integrante dei problemi della Bosnia, o almeno un fattore catalizzatore delle tensioni politiche interne¹⁹⁵. Un rinnovato interesse dei principali governi e organizzazioni occidentali non può che essere positivo, se non necessario, per ritrovare la fiducia dei cittadini bosniaci, per far uscire la Bosnia-Erzegovina dallo stallo politico che la caratterizza da anni e, conseguentemente, per far sì che essa diventi finalmente uno Stato “auto-sostenibile”. La difficoltà, come ci dimostrano i ripetuti fallimenti di iniziative internazionali, sta nel fornire incentivi adeguati al superamento delle divisioni interne e alla cooperazione per la costruzione di un sistema efficiente.

Tra tutti, l'incentivo principale che la comunità internazionale ha fornito agli attori locali è costituito dalla prospettiva di integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche. L'ingresso nell'Unione Europea e l'adesione alla NATO sono decisivi: la stabilizzazione della Bosnia-Erzegovina, come di tutti paesi dell'area balcanica, trova il suo motore proprio nel processo di integrazione. In senso più generale, “il processo di integrazione dell'Unione Europea ha questo valore politico, non è necessario soltanto perché costituisce un contesto più favorevole alla modernizzazione economica, o ad un tasso di sviluppo più accelerato rispetto a quello conosciuto in questi anni.

¹⁹⁵ Cellino Andrea, *Bosnia, è il tempo delle scelte*, 25/11/2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1322>.

L'integrazione europea va vista in primo luogo nella sua finalità politica, nella finalità di riunificare un continente per stabilizzarlo dal punto di vista politico e delle relazioni tra tutti coloro che in quel continente vivono"¹⁹⁶.

In quest'ambito, la comunità internazionale è avvantaggiata dall'idea positiva, quasi mitizzata, che i cittadini di questi Stati hanno dell'"Europa": un luogo di benessere e di libertà, caratterizzato da uno Stato di diritto giusto e rispettoso dei diritti del cittadino. La volontà di aderire, il più presto possibile, alla "prima" Europa è, quindi, comune a quasi tutti i componenti della società civile. Tuttavia, l'Unione Europea e gli altri attori internazionali devono riuscire a fornire una prospettiva d'integrazione concreta affinché tale capitale non vada disperso. Qualora si finisse per creare illusioni e speranze non realizzabili, un rischio che si è concretizzato più volte negli anni, l'incentivo dell'integrazione europea perderebbe la sua forza propulsiva e non porterebbe ad alcun miglioramento nello Stato bosniaco.

Tenendo presenti le conclusioni a cui si è giunti nel corso del lavoro qui presentato, questo capitolo sarà dedicato all'analisi dei rapporti internazionali della Bosnia-Erzegovina nell'ottica di individuare gli interessi, le iniziative e gli incentivi attraverso i quali vari attori della comunità internazionale (Unione Europea, Stati Uniti e Nato, ma anche Turchia e paesi confinanti come Croazia e Serbia) hanno tentato, spesso senza successo, di contribuire alla stabilizzazione del Paese, sia a livello interno che regionale.

In particolare, si analizzeranno due principali fattori di stabilizzazione promossi da soggetti internazionali, ovvero l'integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche e la cooperazione regionale nell'area balcanica, cercando di individuare i risultati o gli esiti fallimentari da essi determinati.

L'esame della realtà attuale bosniaca, caratterizzata da uno stallo del processo di riforma e dal continuo riemergere dei rischi di disgregazione, ci

¹⁹⁶ Fassino Piero, *Europa centrale e sud-orientale: ovvero del futuro di tutta l'Europa*, pag. 39, in Petrovic Rade, Russo Francesco (a cura di), *L'Altra Europa. L'Europa centrale e i Balcani verso l'Unione Europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1998.

porterà ad interrogarci sull'efficacia degli incentivi proposti dalla comunità internazionale e, in un'ottica più lungimirante, ad identificare i punti di debolezza che non hanno permesso di ottenere risultati significativi.

5.1 Una transizione “condizionata”: il processo di integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche.

Il processo di integrazione europea è stato intrapreso, non solo per creare una moneta unica e per permettere alle merci di circolare liberamente, ma per eliminare il rischio che nuove guerre potessero insanguinare il Continente europeo. Com'è noto, l'Unione Europea è nata con una finalità politica, pur utilizzando l'integrazione economica quale strumento per promuovere e consolidare un'unione con aspirazioni più ampie.

Il processo di allargamento dell'Unione Europea è fondamentale proprio in relazione alla sua dimensione politica. Infatti, attraverso una prospettiva concreta di integrazione dei Paesi del Sud-est Europa, si costruiscono le condizioni per permettere a quest'ultimi di uscire da una condizione di fragilità democratica, di potenziale conflittualità, di debolezza economica e di instabilità politica. Tale concetto è efficacemente sottolineato dal Commissario per l'Allargamento Olli Rehn, il quale, in un suo discorso del 2009, afferma che *“The EU's transformative power is greatest in our South-Eastern Europe, where our “soft power” of attraction provides hope and drives reform. This is where we can really make a difference(...). To prove the point, there is no question that the European perspective of the Western Balkans and Turkey has been a factor for stability and societal progress, and for democratic and economic transformation”*¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, Enlargement package 2009 Press conference, Brussels, 14 October 2009.

L'integrazione europea, quindi, rappresenta un'importante leva di stabilizzazione. Viceversa, non si può dimenticare che la stabilizzazione dell'area balcanica costituisce in sé una priorità geo-strategica dell'Europa: per dimostrare la sua credibilità come attore internazionale, l'UE deve dimostrare di sapere portare avanti un'azione di successo nel suo "cortile di casa" e, inoltre, al fine di permettere la stabilità dell'intero Continente, deve riuscire a stabilizzare la regione dei Balcani Occidentali.

Un ragionamento simile si può fare per l'allargamento della NATO: l'Alleanza Atlantica costituisce un elemento essenziale per favorire la stabilità e la sicurezza in Europa; conseguentemente, la sua strategia di inclusione e di integrazione rappresenta un'importante questione politica e una componente fondamentale per la transizione dei paesi balcanici.

La lenta evoluzione della prospettiva europea per la Bosnia: dall'Approccio Regionale all'Accordo di Stabilizzazione e associazione:

Nella fase di dissoluzione dell'ex-Jugoslavia, la politica dell'Unione Europea nei confronti dei Balcani è stata caratterizzata da una forte insicurezza e da controversie interne che hanno impedito lo sviluppo di una strategia coerente e condivisa. Di fronte alle dichiarazioni di indipendenza dei Paesi della regione e allo scoppio della guerra serviva coesione tra gli Stati membri e determinazione politica. L'allora Comunità Europea si mostrò, invece, divisa e incerta.

Conseguentemente, nonostante le elevate aspirazioni iniziali¹⁹⁸, il ruolo di Bruxelles nei Balcani si distinse solo nell'ambito dell'invio di aiuti umanitari, mentre assunse un carattere puramente sussidiario per quanto riguarda il processo decisionale politico-militare.

Una svolta delle politiche dell'Unione Europa si ebbe in seguito alla conclusione degli Accordi di Dayton. Prendendo coscienza di non essere riuscita a impedire la guerra, tra il 1995 e il 1996 l'Unione decise di adottare

¹⁹⁸ Significativamente, il 28 giugno 1991 Jacques Poos, Presidente di turno della Comunità Europea, affermò "Questa è l'ora dell'Europa. Non è l'ora degli Stati Uniti" (Pirjvec Joze, *op. cit.*, pag. 15).

un approccio politico nuovo attraverso il quale fornire prospettive future sicure e fungere da punto di riferimento durante la fase di ricostruzione e trasformazione del Paese.

Tale decisione si tradusse nell'iniziativa dell'*Approccio Regionale*, finalizzata a stabilizzare l'area attraverso la promozione della cooperazione tra gli Stati della regione e tra quest'ultimi e l'UE. In concreto, la strategia dell'Approccio Regionale prevedeva la stipula di accordi bilaterali con contenuto prevalentemente economico-commerciale, ma anche finalizzati all'instaurazione di un dialogo politico, e la promessa di un'assistenza finanziaria. Per godere di tali benefici, però, i Paesi destinatari dovevano rispettare determinate condizioni: con riguardo alla Bosnia-Erzegovina, in quanto Stato firmatario degli Accordi di Dayton, era necessaria la corretta attuazione dell'assetto daytoniano¹⁹⁹.

Le basi per lo sviluppo di una prospettiva europea dei Balcani erano così poste. Anche se in questa fase non si prefigurava ancora l'obiettivo dell'adesione all'Unione Europea, si introdusse già quel principio che avrebbe sempre accompagnato i Paesi della regione nel percorso di integrazione europea: la combinazione tra “*carota e bastone*”, tra incentivi e condizionalità.

Poiché l'integrazione europea è diventata, fin dall'inizio, la prospettiva determinante per gli Stati del Sud-est europeo, il sistema di condizionalità dell'Unione Europea ha sempre presentato una forza peculiare a livello regionale. Dall'altro lato, l'UE, in quanto principale donatore istituzionale e possibile “contenitore” politico, ha applicato il principio di condizionalità non solo al fine di promuovere un'integrazione politica ed economica, ma anche per sostenere la pacificazione e la stabilizzazione di un'area politicamente strategica nel cuore del Continente²⁰⁰.

¹⁹⁹ Vedi le Conclusioni del Consiglio del 30 ottobre 1995 relative alle linee-guida per l'ex-Jugoslavia.

²⁰⁰ Gori Luca, *L'unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007)*, Rubbettino, Catanzaro, pagg. 21- 33.

Nonostante l'Approccio Regionale avesse costituito un passo di grande rilevanza, la svolta politica per le relazioni tra i Paesi dell'area e l'Unione Europea avvenne solo successivamente agli eventi del 1999, ovvero il fallimento di Rambouillet (24 febbraio 1999) e l'avvio dei bombardamenti della NATO (24 marzo 1999). La crisi nel Kosovo, infatti, dimostrò che l'approccio finora adottato era stato inadeguato per prevenire un'altra guerra oltre-Adriatico e, conseguentemente, rivelò la necessità di una strategia europea più ampia e ambiziosa.

Così, successivamente all'intervento militare della NATO in Kosovo e ai cambiamenti politici che investirono gli Stati confinanti²⁰¹, si ebbe una vera e propria accelerazione in termini di prospettiva europea. Per la prima volta, il Consiglio europeo di Santa Maria di Feira (19 e 20 giugno 2000) conferì lo status di "*candidati potenziali*" agli Stati dei Balcani occidentali, aprendo così la prospettiva della loro integrazione all'interno delle istituzioni europee.

Più concretamente, la risposta dell'Europa al dramma kosovaro fu rappresentata dall'istituzione del *Patto di Stabilità* e dal varo del *Processo di Stabilizzazione e Associazione*.

Il primo nacque nel 1999²⁰² come programma multilaterale e forum aperto di cooperazione guidato dall'UE, ma con la partecipazione di tutti i Paesi dell'Europa sud-orientale, altri Paesi donatori, organizzazioni e istituzioni finanziarie internazionali. Il principio ispiratore del Patto di Stabilità era la cooperazione internazionale all'interno dell'area regionale.

Al fine di promuovere la collaborazione regionale e i rapporti di buon vicinato tra i Paesi della regione (requisiti fondamentali per una futura adesione alla NATO e all'UE), si decise di concentrare la sua attività sul

²⁰¹ La sconfitta dell'HDZ alle elezioni del 2000, seguita alla morte di Tudjman nel 1999, insieme alla mancata rielezione di Milosevic nel dicembre 2000 determinarono un cambiamento radicale dello scenario politico di Serbia e Croazia.

²⁰² Il Patto di stabilità venne approvato dal Consiglio europeo di Colonia del 10 giugno 1999 e lanciato da un vertice internazionale a Sarajevo il 29-30 giugno.

sostegno al processo di democratizzazione e ricostruzione economica, nonché sulle questioni di sicurezza e sulla cooperazione inter-statale.

Il Processo di Stabilizzazione e Associazione (PSA) venne ufficialmente adottato dal vertice di Zagabria del 24 novembre 2000.

Si trattava di un sistema che comprendeva al suo interno sia un approccio regionale, sia lo sviluppo di rapporti bilaterali tra l'UE e i singoli Stati; al fine di concretizzare tali relazioni, esso prevedeva strumenti di natura contrattuale (gli *Accordi di Stabilizzazione e Associazione- ASA*) e di altro genere, come le misure commerciali autonome e programmi di assistenza finanziaria (il CARDS e, dal 2007, l'IPA). Continuando ad applicare la filosofia del “bastone e della carota”, i Paesi a cui era indirizzato (Albania, Croazia, Macedonia, RFJ e Bosnia-Erzegovina) avrebbero potuto beneficiare degli incentivi previsti dal PSA solo se avessero rispettato precise condizioni. In particolare, la condizionalità prevista per l'avvio e la conclusione dei negoziati ASA era particolarmente complessa, dato che essi avrebbero costituito una sorta di anticamera per una possibile futura adesione all'UE²⁰³.

Infatti, l'importanza politica del Processo di Stabilizzazione e Associazione sta proprio nelle nuove prospettive che esso dava ai cinque Stati dei Balcani Occidentali: con la nuova strategia europea, Albania, Bosnia, Croazia, Serbia-Montenegro e Macedonia ritrovavano un obiettivo concreto e politico per sostenere la ricostruzione sociale, istituzionale ed economica, ovvero la concreta prospettiva dell'associazione futura all'UE per ognuno di essi (nonostante la valutazione individuale della situazione di ogni Paese).

Nello specifico, si prevede che, al fine di avviare i negoziati, i singoli Stati devono soddisfare i principi del 1997, i criteri di Copenhagen²⁰⁴, nonché

²⁰³ Woelk Jens, *op. cit.*, pagg. 207-208.

²⁰⁴ Definiti in occasione del Consiglio europeo di Copenhagen, nel 1993, come condizioni generali da ottemperare affinché un nuovo Stato membro possa aderire all'UE. Essi comprendono: il criterio politico (la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela); il criterio economico (l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione); e il

alcune condizioni particolari tra cui il rispetto e l'adempimento degli Accordi di pace, l'obbligo di prevedere misure concrete per il rientro dei profughi e, per alcuni Paesi tra cui la Bosnia, obblighi riguardanti la cooperazione con l'ICTY. Oltre all'adempimento di tali condizioni, l'avvio dei negoziati presuppone una valutazione favorevole della Commissione e un giudizio positivo del Consiglio.

L'accentuazione di una tale condizionalità bilaterale (ovvero l'instaurazione di rapporti con l'UE in cambio dell'ottemperamento di condizioni specifiche) riflette la necessità di adottare, accanto all'approccio regionale, un approccio differenziato per ogni singolo Paese, motivato dal fatto che alcuni sono in grado di procedere più velocemente rispetto ad altri. A dimostrazione di ciò, basta guardare ai differenti status degli Stati dell'area: se alla Croazia e alla Macedonia è stato riconosciuto lo status di *candidato* nel 2005, la stessa Bosnia-Erzegovina, l'Albania, il Montenegro, la Serbia e il Kosovo (ai sensi della risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU) sono considerati Paesi *candidati potenziali*.

Quindi, mentre la fase iniziale dei rapporti tra Unione Europea e Balcani Occidentali era caratterizzata da un rispetto della condizionalità connesso all'ottenimento di vantaggi di natura economica, a partire dal 1999-2000 tali relazioni si basano sull'adempimento di sempre più dettagliate e stringenti condizioni nella prospettiva di una reale adesione.

Negli anni successivi, la prospettiva dell'integrazione europea per i Balcani Occidentali è stata ribadita in più sedi. In particolare, la Conferenza di Salonicco del 2003 ha insistito su questo punto e ha definitivamente eletto il PSA a strumento ufficiale per le relazioni tra UE e gli aspiranti membri²⁰⁵. In quest'ultima sede, significativamente, l'allora Commissario per le

criterio dell'"acquis comunitario" (l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria).

²⁰⁵ Lehne Stefan, *Has the hour of Europe come at last? The EU's strategy for the Balkans* in Judy Batt (a cura di), *The Western Balkans: Moving on*, Chaillot Paper - n°70, October 2004, Institute for Security Studies, Paris.

Relazioni Esterne Chris Patten affermò: "*Thessaloniki will send two important messages to the Western Balkans: The prospect of membership of the EU is real, and we will not regard the map of the Union as complete until you have joined us. We in the European Commission will do all we can to help you succeed. But membership must be earned. It will take the sheer hard work and applied political will of those in power in the region. How far you proceed along the road towards European Integration, and how fast, will be up to you*".

Tra il 2001 e il 2005 la strategia politica dell'UE produsse nei Balcani risultati rilevanti, simboleggiati dal riconoscimento dello status di candidati per Croazia e Macedonia e, poco prima, dalla gestione della crisi in Macedonia e della disputa costituzionale in RFJ (attraverso la facilitazione della firma degli Accordi di Ocrida e di Belgrado). Sembrava, allora, che i Paesi dell'ex-Jugoslavia potessero seguire lo stesso percorso di successo degli ex satelliti dell'Unione Sovietica. Pur essendovi un dibattito a proposito delle modalità di applicazione del principio della condizionalità, tra gli Stati membri non vi erano dubbi sulla correttezza della direzione intrapresa, anzi, vi era un ampio consenso sulla politica dell'Unione Europea verso la regione.

Tuttavia, tra il 2005 e il 2006, in corrispondenza con gli esiti negativi dei referendum costituzionali in Francia e Olanda e la decisione di avviare negoziati con la Turchia, emersero in seno all'Unione sentimenti di "*fatica da allargamento*" che si tradussero nell'erosione del consenso rispetto alla prospettiva europea dei Balcani Occidentali.

Nonostante l'UE non avesse formalmente deciso di abbandonare gli impegni presi, nel 2006 decise di avviare un dibattito sul futuro dell'Allargamento che, introducendo concetti quali quello della "*capacità di assorbimento*", dimostrò che la politica europea verso i Balcani tornava ad essere ambigua e non garantiva più chiaramente l'adesione come punto d'approdo. Da quel momento, emerse un sensibile squilibrio tra l'incentivo

della prospettiva europea e le condizioni che dovevano essere rispettate per poterne beneficiare²⁰⁶.

Dall'altro lato, il 2006 ha visto emergere grandi difficoltà per la Bosnia-Erzegovina, andando a confermare le perplessità dei Paesi membri e il rischio di un "allontanamento dall'Europa". In quell'anno, il Paese ha vissuto una crisi sempre più acuta caratterizzata sia da un pericoloso stallo nel processo di riforma e da una retorica sempre più ostile tra i partiti politici, sia da una scarsa coesione e debolezza della comunità internazionale, soprattutto a causa del continuo dibattito sulla fine del protettorato e del mandato dell'OHR.

Se si va ad analizzare il caso specifico della Bosnia-Erzegovina, si noterà che il suo processo di avvicinamento all'Unione Europea è stato, ed è ancora, lento e puntellato di ostacoli.

Certamente, importanti progressi sono stati fatti sulla via dell'"europeizzazione" del Paese. Dopo la fine della missione SFOR della NATO, è ora l'Unione Europea a garantire la stabilità e la sicurezza con la missione ALTHEA. Inoltre, nel 2003 la missione europea di polizia EUPM ha sostituito l'IPTF. Un altro indicatore del rafforzamento dei rapporti con l'UE è il cambiamento nell'istituzione dell'OHR, il quale dal 2002 funge anche da *Rappresentante Speciale dell'Unione Europea (EUSR)*. Per quanto riguarda il concreto processo di adesione all'UE, come si è già visto, esso è iniziato nel 1999 con l'inclusione della Bosnia nel PSA. Nel 2003, la Commissione ha pubblicato lo studio di fattibilità sulla capacità del Paese di attuare un eventuale Accordo di Stabilizzazione e Associazione: nel documento si sottolineano i progressi fatti ma, nello stesso tempo, si esortano riforme volte a rafforzare lo Stato centrale. Dopo un lungo negoziato (iniziato nel 2006), si è riusciti ad eclissare l'ostruzionismo dei partiti nazionalisti e ad approvare la riforma della polizia, requisito necessario per la firma dell'ASA. Conseguentemente, nel 2008 è stato siglato l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione tra l'UE e la BiH.

²⁰⁶ Gori Luca, *op. cit.*, pagg. 188-189.

È indubbio che, grazie al sostegno di un'assistenza finanziaria considerevole e condizionata, varie riforme sono state varate nell'aspettativa di progredire sulla via dell'adesione all'Unione Europea.

Malgrado innegabili progressi, le riforme attuate non sono sufficienti. La perdurante debolezza e inefficienza dello Stato centrale, non soltanto fa aumentare la sfiducia dei cittadini bosniaci nelle sue istituzioni, ma si rivela anche uno dei maggiori ostacoli sulla via dell'integrazione europea. Come si è più volte ripetuto, la garanzia di una forte autonomia delle Entità attraverso un assetto federale asimmetrico è stato il presupposto per la stabilizzazione del dopoguerra, al caro prezzo della creazione di un federalismo etnico e di una segregazione di fatto.

Anche se sono stati attuati miglioramenti a livello di struttura costituzionale, la stessa Commissione Europea afferma che l'assetto statale bosniaco *“offers too many possibilities for political obstructionism”*²⁰⁷ e sottolinea la necessità di progredire con le riforme, troppo spesso ostacolate dalla classe politica locale. Ciò che appare fondamentale per la Bosnia, quindi, è l'attuazione di riforme che permettano il rafforzamento delle strutture statali e depotenzino il principio etnico. Accogliere questa sfida significa aprire l'unica strada per giungere all'integrazione europea e, nello stesso tempo, superare effettivamente il passato, ovvero la guerra e le strutture etno-territoriali poste da Dayton.

La realizzazione dei cambiamenti costituzionali richiesti dall'Unione, però, richiede lo sviluppo di una visione comune e la cooperazione degli attori politici locali. Più la Bosnia-Erzegovina vuole avvicinarsi all'Europa, meno frequentemente può essere usato il potere “sostitutivo” della comunità internazionale; di conseguenza, più forte deve diventare l'iniziativa e la responsabilità delle forze politiche bosniache. Ma come? La condizionalità e la prospettiva (relativamente lontana) dell'adesione all'UE potranno bastare per fondare su di esse una nuova forma di governo condivisa?

²⁰⁷ EC Commission, *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*.

La realtà bosniaca attuale non offre una risposta positiva in tal senso: lo stallo prolungato degli ultimi anni, testimoniato dal fallimento di riforme costituzionali e dalla paralisi causata dalla riforma della polizia, è espressione della mancanza di un denominatore comune nella visione dello Stato.

Conseguentemente, c'è anche da chiedersi se i mezzi impiegati per l'allargamento, inizialmente concepiti per i Paesi dell'Europa Centro-orientale, non abbiano bisogno di ulteriori adeguamenti alle condizioni della regione balcanica²⁰⁸. Senza negare la scarsità dei risultati bosniaci, l'emergere di divisioni tra gli Stati membri sul processo di Allargamento e la tendenza ad affrontare quest'ultimo attraverso decisioni di tipo politico (ovvero senza guardare ai reali progressi del Paese interessato) porta inevitabilmente ad un indebolimento degli strumenti utilizzati dall'UE nel Processo di Associazione e Stabilizzazione. Infatti, le difficoltà sorte in seguito agli ultimi allargamenti e al fallimento del Trattato costituzionale hanno reso difficile lo sviluppo di una visione condivisa degli obiettivi nella regione, non riuscendo a rendere veramente credibile la prospettiva europea e a fornire opzioni realistiche per superare l'istituzionalizzazione del fattore etnico per quanto riguarda la Bosnia.

Che fare, quindi? Da parte sua, l'Unione Europea dovrebbe prendere provvedimenti per rendere maggiormente concreta e tangibile la prospettiva dell'integrazione europea per i cittadini bosniaci. Positive, in questo senso, sono le misure proposte dalla Commissione nel rapporto sulla strategia e sulle sfide principali dell'allargamento negli anni 2008-2009: la liberalizzazione dei visti (che la Bosnia non è riuscita ad ottenere nei tempi previsti), l'aumento dei fondi per le borse di studio a favore degli studenti provenienti dalla regione, nonché la previsione di una comunità di trasporti tra l'UE e i Balcani Occidentali.

I politici bosniaci dovrebbero superare le divisioni e assumersi le proprie responsabilità, appropriandosi e dando inizio al processo di riforma

²⁰⁸ Woelk Jens, *op.cit.*, pag. 269.

costituzionale. Riferendosi alla recente sentenza della CEDU riguardante il caso “Sejdić e Finci contro Bosnia Erzegovina”, un punto di partenza potrebbe essere una riforma volta a riconoscere e rafforzare i diritti degli “altri”, al fine di scardinare un sistema in cui i diritti dei cittadini discendono direttamente dalla propria appartenenza etnica.

L'integrazione nella NATO: Nonostante la prospettiva di integrazione europea riceva un maggiore consenso interno rispetto all'adesione all'Alleanza Atlantica, pare che la Bosnia abbia compiuto progressi ben più rapidi nell'avvicinarsi alla NATO.

Infatti, mentre l'opinione pubblica bosniaca è decisamente favorevole “all'Europa”, meno entusiasmo suscita la possibilità di entrare a far parte della NATO. In particolare, la comunità serbo-bosniaca sembra non avere ancora dimenticato i bombardamenti nei confronti delle posizioni serbe, finalizzati a costringerli a togliere l'assedio da Sarajevo, e quelli che hanno colpito la “madre Serbia” durante la crisi in Kosovo. Tuttavia, spinto da pressioni internazionali, il premier della RS Milorad Dodik ha finito con il dichiarare, nel 2009, che “nonostante i nostri rapporti storici con la NATO, malgrado l'Alleanza abbia bombardato la RS con bombe all'uranio impoverito, non ostacoleremo l'adesione della BiH alla NATO”. Più convinti appaiono i bosgnacchi e, in parte, i croato-bosniaci. I primi, nello specifico, sperano che l'integrazione nella NATO (così come l'adesione all'UE) possa salvare la Bosnia dalle pretese secessionistiche e mantenerla un Paese unito²⁰⁹.

Così, accettando il fatto che l'integrazione nelle strutture euro-atlantiche è l'unica via verso la stabilità e la legittimazione internazionale del Paese, negli anni la Bosnia-Erzegovina ha fatto numerosi passi in questa direzione. In seguito alla riunificazione delle forze armate ed alla creazione di un ministero centrale della difesa, la Bosnia ha potuto aderire nel 2006 al

²⁰⁹ Nuhefendic Azra, *Il messaggio dell'Alleanza*, 28/08/2009, <http://www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Bosnia-Erzegovina/Il-messaggio-dell-Alleanza>.

programma “*Partnership for Peace*”, attraverso il quale la Nato fornisce supporto ai suoi partner per pianificare le riforme necessarie all’adesione. In questo senso, tra l’altro, la Nato è presente a Sarajevo attraverso un suo quartier generale con il compito di assistere la Bosnia nella necessaria riforma del settore della difesa.

Nel marzo 2008, un ulteriore passo è stato fatto nel percorso di avvicinamento all’Alleanza Atlantica. Essendo stato trovato un accordo sulla proprietà contesa dei beni militari mobili (munizioni, armi, ecc.) tra il governo centrale e le Entità, la Bosnia è riuscita a guadagnare lo status di Paese che intrattiene un “dialogo intensificato” con la Nato.

Il prossimo traguardo che lo Stato bosniaco deve raggiungere è l’assegnazione di un *Membership Action Plan* (Map), il quale costituisce l’ultima fase nel cammino verso l’adesione alla NATO dei Paesi partner. Se ciò era previsto per il 2009, si è ritenuto che soddisfare la richiesta di un Map da parte della Bosnia fosse una decisione prematura.

Il segretario generale della Nato, Anders Fogh Rasmussen, ha sottolineato che, per poter aderire all’Alleanza atlantica, il paese deve ancora compiere importanti riforme a livello politico e nel settore della difesa. Dato che il Map contempla sia questioni inerenti alla difesa che all’amministrazione dello Stato e ai diritti umani, la sua assegnazione deve presupporre un sistema politico funzionante e democratico. Conseguentemente, la retorica nazionalista che domina la scena politica bosniaca e le dichiarazioni che pongono in questione l’unità del Paese non possono che avere l’effetto di inibire qualsiasi progresso nell’avvicinamento all’Alleanza. Per questo, durante una visita al quartiere generale NATO del Presidente del Consiglio dei Ministri bosniaco Nikola Spiric, Rasmussen ha confermato che “*Bosnia and Herzegovina will join MAP once Bosnia and Herzegovina achieves necessary progress in its reforms efforts*”, consigliando di affrettarsi a modificare la costituzione e la legge elettorale in vista delle elezioni dell’ottobre 2010, come richiesto anche dall’UE.

Il ruolo degli Stati Uniti: Un'analisi degli attori internazionali attivi in Bosnia-Erzegovina e del processo di integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche non può prescindere dall'affrontare la posizione degli Stati Uniti relativamente alla situazione e alle problematiche del Paese. A partire dagli anni della guerra, gli Stati Uniti sono stati tra i soggetti internazionali più attivi nell'intera regione, se non quelli decisivi per le sue sorti. In effetti, come si è già visto, fu grazie all'intervento diplomatico e militare dell'amministrazione Clinton che fu possibile arrivare alla firma degli Accordi di Dayton. Anche dopo la conclusione degli accordi di pace, l'impegno statunitense nell'area continuò ad essere significativo: furono gli USA a guidare la missione NATO che, dal 1995 al 2004, si occupò di garantire il rispetto delle disposizioni daytoniane attraverso il contingente IFOR; importante fu anche l'attività di investimento nella fase di ricostruzione del Paese grazie, per esempio, ad organizzazioni quali *USAID* (*US Agency for International Development*).

Non sempre, però, vi è stato un equivalente interesse politico nei confronti del Paese da parte delle autorità di Washington. A partire dal 2001, anno dell'elezione di George W. Bush, una serie di avvenimenti internazionali (quali gli attentati dell'11 settembre e le conseguenti guerre in Afghanistan e in Iraq) distolsero l'attenzione della Casa Bianca dai Balcani. Tutto ciò portò un leader politico locale ad affermare che *"Bosnia and Herzegovina is not only not the centre of the world, but not even the centre of the region any more either. In fact, Bosnia has become a side-issue"*²¹⁰.

Nel frattempo, come si è più volte notato, la situazione in Bosnia si è incancrenita: la politica interna è divisa su rigide linee etniche; i partiti, etnicamente omogenei, si muovono sistematicamente all'interno di un gioco a somma zero; le occasioni di cooperazione sono un'eccezione piuttosto che la regola; le riforme essenziali sono bloccate da anni. Proprio questa situazione di stallo e di accesi contrasti interni, acuitasi nel 2009, ha

²¹⁰ Zlatko Lagumdžija, leader del partito SDP-BiH, citato da Bose Sumantra, *op. cit.*, pag. 2.

nuovamente attirato l'attenzione della comunità internazionale, e degli Stati Uniti, sulla Bosnia-Erzegovina.

A dimostrazione del rinnovato interesse statunitense nei confronti della regione balcanica, il vice-Presidente americano Joe Biden ha effettuato un tour di visite in Bosnia, Serbia e Kosovo (i tre paesi della regione che attualmente soffrono la maggiore instabilità) tra il 19 e il 21 maggio 2009.

Ma si può affermare che questo “tour balcanico” manifesti una reale intenzione della Presidenza degli Stati Uniti di giocare un ruolo maggiore nella regione e in Bosnia? Verosimilmente non sembrerebbe, essendo l'agenda politica dell'attuale amministrazione Obama già carica di gravosi impegni, sia sul fronte interno che su quello internazionale. È difficile credere che gli Stati Uniti intendano impiegare energie e capitale politico per risolvere un problema che è, prima di tutto, di competenza europea.

Piuttosto, nel suo discorso al Parlamento bosniaco, Biden ha voluto esprimere il sostegno americano al necessario processo di riforma dello Stato e, soprattutto, ha sottolineato che l'unica strada per una Bosnia stabile, prospera e democratica è quella dell'integrazione europea²¹¹. Infatti, il vice-Presidente americano ha dichiarato il suo disappunto rispetto alla situazione interna bosniaca, caratterizzata da una preoccupante retorica nazionalista e da continui tentativi di attentare alle istituzioni, invitando i leader politici locali a trovare un compromesso per affrontare riforme che rafforzino lo Stato. Così, secondo Biden, se la Bosnia vuole progredire e diventare uno Stato sostenibile e funzionante deve scegliere il “percorso europeo”, al contrario “*at best, you'll remain among the poorest countries in Europe, at worst, you'll descend into ethnic chaos*”²¹².

Conseguentemente all'annuncio del vice-Presidente Biden, nell'ottobre e nel novembre 2009 Stati Uniti e Unione Europea hanno intensificato le pressioni per promuovere un accordo sulle riforme costituzionali tra i partiti

²¹¹ Briani Valerio, *La Bosnia è un problema europeo, non americano*, 27/05/2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1149>.

²¹² Danijela Nenadić, *Il tour balcanico di Biden*, 26/05/09, <http://www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Bosnia-Erzegovina/Il-tour-balcanico-di-Biden>.

bosniaci, attraverso l'organizzazione di colloqui nella base militare di Butmir. Alle sedute erano presenti il Segretario di Stato Usa James Steinberg e il ministro degli esteri svedese Carl Bildt in rappresentanza dell'UE, a dimostrazione della cooperazione tra le due sponde dell'Atlantico al fine di risolvere i problemi della regione. In quella sede si è proposto un progetto di riforma che prevedeva il rafforzamento del governo centrale, le cui attività sarebbero state dirette da un primo ministro con poteri accresciuti; il Parlamento sarebbe stato ridotto a una sola camera: l'attuale Camera dei Popoli sarebbe quindi diventata una commissione della Camera dei Rappresentanti. Il progetto intaccava solo in parte le prerogative delle Entità, in quanto veniva confermato il "voto per Entità", la procedura che permette ai due terzi dei rappresentanti di ciascuna Entità di bloccare l'approvazione degli atti normativi.

Com'è noto, i rappresentanti bosniaci hanno rifiutato con larga maggioranza le proposte statunitensi e europee. I politici locali sono rimasti fermi, barricati sulle proprie convinzioni e il "processo di Butmir" è fallito.

Sicuramente, uno dei punti di debolezza dei colloqui organizzati da USA e UE è stata l'assenza di importanti paesi membri del Consiglio per l'Attuazione della Pace. In particolare, Russia e Turchia, Paesi che hanno storicamente esercitato un'influenza importante sugli sviluppi bosniaci, non sono state invitate. Quest'ultimi, invece, avrebbero potuto esercitare pressioni decisive per indurre i partiti bosniaci ad accettare un piano di riforma costituzionale. I russi, per lo storico legame che li unisce ai serbi, avrebbero potuto svolgere un importante ruolo di mediazione nei loro confronti, così come la Turchia avrebbe potuto farlo nei confronti dei bosgnacchi.

Quest'ultima considerazione ci induce a non sottovalutare il ruolo di altri soggetti della comunità internazionale, apparentemente capaci di fornire incentivi largamente inferiori rispetto alle istituzioni euro-atlantiche, nella prospettiva di una stabilizzazione dello Stato Bosniaco. Turchia e Russia, grazie ai legami storici con le differenti componenti del Paese, potrebbero

contribuire al difficile processo di “pacificazione e riunificazione” del sistema bosniaco con un capitale politico che né l’UE, né gli Stati Uniti potrebbero offrire. Così, Stati confinanti quali la Croazia e la Serbia, potrebbero utilizzare la propria influenza sulle comunità locali perché queste raggiungano tra loro un compromesso per riformare lo Stato.

Quest’ultimi, in particolare, promuovendo la cooperazione a livello regionale, permetterebbero di ottenere una stabilità dell’area balcanica che, certamente, non mancherebbe di esercitare un’influenza benefica sul processo di stabilizzazione della Bosnia stessa.

5.2 La cooperazione regionale: un mezzo per raggiungere la “normalità” in attesa dell’integrazione europea?

Data la fragilità del suo sistema politico, la Bosnia-Erzegovina rischia di essere destabilizzata dalle tensioni e dalle crisi regionali. Viceversa, un contesto regionale caratterizzato da rapporti di “buon vicinato” e dalla cooperazione può avere influenze positive sulla stabilizzazione del Paese. Così, se l’emergere di difficoltà nei rapporti con Croazia e Serbia può riflettersi in accesi contrasti tra i partiti bosniaci, la normalizzazione delle relazioni tra la Bosnia e i suoi vicini può aiutare a superare le tensioni intrapartitiche e interetniche a livello interno. Infatti, come affermato precedentemente, il governo di Belgrado e quello di Zagabria esercitano notevoli influenze sui dirigenti bosniaci. In questo senso, per esempio, il recente impegno della Serbia a contenere le aspirazioni separatiste dei Serbo-bosniaci è da giudicare positivamente. Commentando le voci sulla possibilità di indire un referendum per chiedere l’autodeterminazione della RS, il Ministro degli Esteri serbo, Vuk Jeremic, ha affermato: “noi siamo

contrari a ogni smembramento di qualsivoglia stato del mondo, compresi i nostri vicini della Bosnia Erzegovina”²¹³. Certamente, una tale politica deriva dalla volontà di vedere rispettata la propria integrità territoriale relativamente alla questione del Kosovo ma, al di là delle motivazioni che la ispirano, essa ha effettivamente indotto i Serbi di Bosnia a ridimensionare le proprie pretese.

Per quanto riguarda un altro Stato confinante con la Bosnia, la Croazia, il nuovo Presidente Ivo Josipovic ha espresso l'intenzione di stabilire rapporti più costruttivi con i paesi vicini. Dall'altro lato, la Serbia e i diversi partiti bosniaci hanno accolto con favore l'auspicio di stabilire una maggiore collaborazione, lasciando intravedere speranze concrete per una futura rafforzata cooperazione sia a livello regionale, sia a livello interno per i politici bosniaci.

*Nascita di una “Jugosfera”?: “Yugoslavia is long gone, in its place a Yugosphere is emerging”*²¹⁴. Con queste parole Tim Judah, esperto e corrispondente per il Sud-est europeo dell'*Economist*, ha delineato l'evoluzione dei Balcani a quasi vent'anni dallo scoppio delle ostilità nella regione. Dopo anni di notizie e reportage sui conflitti, le tensioni e le divisioni che dominano l'area, il giornalista ha voluto sottolineare l'esistenza di un processo di integrazione regionale che, pur con grande “discrezione”, sembra prendere piede da qualche tempo a questa parte.

Se il punto di partenza dell'analisi di Judah è di stampo economico, essa finisce per toccare aspetti di tipo sociale e culturale e, conseguentemente, questioni politiche di più ampio respiro.

Innanzitutto, il giornalista sottolinea come le relazioni economiche tra i Paesi della regione stiano diventando sempre più forti, quasi arrivando a

²¹³ Cit. da Merlicco Giordano, *I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche. I casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia*, Osservatorio di Politica Internazionale, IAI, n°9, marzo 2010.

²¹⁴ Judah Tim, *Former Yugoslavia patches itself together. Entering the Yugosphere*, *The Economist*, 20/08/09.

costruire un vero e proprio mercato comune; lo dimostra il fatto che un terzo del commercio del Montenegro avviene con la Serbia, che la Bosnia è principale mercato estero per le esportazioni serbe, che il maggior partner commerciale della Macedonia è la Serbia e che, significativamente, in Kosovo è impossibile vendere latte italiano perché *“for Kosovars Slovene milk is the gold standard”*.

I legami che hanno dato vita alla “Jugosfera”, però, non si limitano a relazioni di tipo commerciale o economico. Anzi, essi trovano le proprie radici in un passato condiviso, in identiche paure e speranze e nella comunanza di caratteri socio-culturali che vanno dalla lingua, alla gastronomia, fino alla musica. E soprattutto, sottolinea Judah, è la stessa società civile a percepire tali vicinanza e corrispondenze nel vivere la quotidianità al di là delle divisioni politiche, religiose o etniche.

Nonostante la percezione diffusa dell'appartenere ad un'unica *“Regija”* (regione), l'apparire dell'espressione “Jugosfera” ha scatenato un vivo dibattito per il significato e le implicazioni politiche che essa inevitabilmente comporta: parlare di “Jugosfera” significa interrogarsi sulla possibilità di costruire un futuro comune per l'intera area e impegnarsi nell'individuare la direzione che un nuovo sistema di relazioni dovrebbe prendere.

Nell'ottobre 2009, i maggiori esponenti dell'economia di vari Stati balcanici si sono incontrati, per la prima volta, a Belgrado per affrontare insieme la questione. Durante tale meeting, significativamente intitolato “Jugosfera: progetto di futuro o utopia”, i partecipanti sembravano concordare su di un punto: il tempo di una nuova cooperazione è ormai giunto. La ristrutturazione e l'aumento della competitività dell'economia dell'area, hanno affermato, necessita il superamento delle divisioni e il recupero di una dimensione regionale, un punto di forza da non trascurare data la facilità di comunicazione tra i Paesi e la maggiore riconoscibilità dei prodotti per gli acquirenti. Un tale rafforzamento dell'economia regionale significherebbe, conseguentemente, un miglioramento delle economie interne e del benessere

dei differenti Paesi, nonché la possibilità di instaurare relazioni più mature con il mercato europeo.

Così, sulla scia di tali conclusioni, alcuni hanno sostenuto la necessità di intraprendere un percorso che inizi con la cooperazione regionale e finisca con l'adesione all'Unione Europea, ovvero un rafforzamento della dimensione regionale con il fine di aumentare le capacità di manovra all'interno del mercato comune europeo.

Altri si sono spinti oltre, come il filosofo Neven Cvjetičanin il quale, in un articolo comparso su *Danas*, ha parlato della "Jugosfera" come un'alternativa all'integrazione europea, sottolineando che oggi il contesto locale può più efficacemente portare una soluzione ai problemi dell'area e all'instabilità delle sue componenti. Quest'ultima riflessione, certamente, deriva dalla considerazione realistica per cui le prospettive di allargamento sembrano essere lontane e tutt'altro che certe²¹⁵.

E, forse, è stata proprio la condizione comune di "esclusi" dall'Europa che ha portato i Paesi della regione a diventare sempre più disponibili al dialogo e alla collaborazione. Nonostante tale avvicinamento, il lato *politico* della "Jugosfera" mostra evidenti contraddizioni che rendono difficile concepire una cooperazione più "sostanziale": tra queste, le passate difficoltà tra Zagabria e Lubiana, i problemi nei rapporti tra Serbia e Montenegro e, soprattutto, la difficile situazione del Kosovo e della Bosnia-Erzegovina.

Lo status del Kosovo resta un nodo fondamentale da risolvere. Simbolicamente, la Serbia non ha preso parte ad una conferenza regionale tenutasi a Brdo in Slovenia, il 20 marzo 2010, a causa delle proteste sul nome con cui vi ha preso parte la delegazione kosovara: secondo le dichiarazioni del Presidente Tadić, la Serbia avrebbe partecipato solo se i rappresentanti del Kosovo fossero stati presentati in accordo con la Risoluzione 1244, ossia sotto il nome di Kosovo-UNMIK.

²¹⁵ Abram Marco, *L'anno della Jugosfera*, 12/01/2010, <http://www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Bosnia-Erzegovina/L-anno-della-Jugosfera>.

Anche la Bosnia, data la sua instabilità, rappresenta una delle principali fonti di rischio politico e di disturbo alla pacificazione e alla stabilizzazione dell'area. Conseguentemente, agli occhi di molti questo Paese costituisce uno degli ostacoli primari alla cooperazione regionale.

Quindi, se il miglioramento delle relazioni tra gli Stati della regione e il progredire di una loro collaborazione può comportare effetti positivi per la normalizzazione della situazione interna bosniaca, allo stesso tempo l'instaurazione di una "Jugosfera", ovvero di una cooperazione sostanziale all'interno dell'area, non può prescindere dalla stabilizzazione e dalla conclusione del processo di transizione degli Stati più deboli della regione, quali la Bosnia-Erzegovina.

Il riaffacciarsi di "vecchie" potenze nella regione: le recenti iniziative di

Turchia e Federazione Russa: I Balcani, nel corso dei secoli, hanno rappresentato una contesa area di conquista e di influenza per innumerevoli potenze confinanti. La natura multiculturale, multi-etnica e pluri-confessionale della Bosnia-Erzegovina, in particolare, mostra chiaramente come differenti imperi e potenze straniere abbiano avuto un ruolo da protagonisti nel suo passato. Romani, Ottomani, Austriaci si sono succeduti nella dominazione dei suoi territori; i Russi e gli "ingombranti" vicini Croati e Serbi hanno cercato, più o meno costantemente, di influire sulle sue sorti.

Oggi, certamente in termini nuovi e diversi, la Bosnia ha visto riemergere "vecchie" aspirazioni e pretese nei suoi confronti, sia perché posizionata all'interno di un contesto geopolitico più ampio, quale quello dei Balcani occidentali, sia per la sua particolare identità culturale e religiosa.

Uno degli attori principali che, dopo anni di silenzio, è tornato ad interessarsi all'area balcanica è la Federazione Russa, legata da una storica amicizia alla Serbia e alle comunità serbe dei Paesi vicini.

Il "rientro" del Cremlino nei Balcani è avvenuto, principalmente, attraverso un'arma non propriamente politica ma capace di influenzare in modo determinante le relazioni internazionali: il gas. Nel nome della "fratellanza

culturale e dell'unità slava", la Russia ha cercato di far valere i propri interessi nella regione per mezzo di un'intensa attività diplomatica e di continue trattative con i governi locali amici. Uno dei primi passi in questo senso è avvenuto nel gennaio del 2008, quando la Russia ha firmato un accordo energetico con il governo serbo (attraverso il quale Gazprom ha acquistato il 51% della Compagnia petrolifera della Serbia - NIS), da molti percepito come il preludio di un'intesa di più ampio respiro tra i due paesi.

La penetrazione russa nella regione è continuata proprio in Bosnia Erzegovina, grazie ad un interlocutore ben disposto ad ascoltarla quale Milorad Dodik. Il Presidente della RS, infatti, ha dato l'impressione di voler costruire una solida amicizia con la Russia affinché quest'ultima usasse il proprio status internazionale e il ruolo storico nella regione per fare pressioni, a livello internazionale, sul mantenimento dello *status quo* bosniaco.

In questo, Dodik sembra avvantaggiato dall'avversione di Mosca per l'integrazione dell'area balcanica nelle istituzioni euro-atlantiche. Recentemente, a dimostrazione di ciò, l'ambasciatore russo in Bosnia Erzegovina, Alexander Botsan-Karchenko, ha dichiarato che il suo Paese rispetta ogni decisione presa da parte delle istituzioni bosniache in merito all'adesione alla NATO, ma ritiene che l'espansione dell'Alleanza Nord-Atlantica non contribuisca alla stabilità in Europa.

Per evitare che l'area balcanica possa diventare un'area di "confronto" tra l'Occidente e la Federazione Russa e, soprattutto, per far sì che l'influenza russa nella regione possa trasformarsi in un fattore di stabilizzazione interno e regionale, la comunità internazionale dovrebbe riuscire a coinvolgere i rappresentanti del Cremlino nelle iniziative promosse da Unione Europea e Stati Uniti. La mancanza della Russia al tavolo delle trattative di Butmir, per esempio, è stato un grave errore in quanto non ha tenuto conto del ruolo di Mosca nella regione. Conseguentemente al "mancato invito", l'ambasciatore russo a Sarajevo ha dichiarato che "non esistono al momento le condizioni per mutare l'architettura di Dayton, ma bisogna lavorare per farla

funzionare. Usa e Ue hanno accelerato il processo di Butmir per i loro interessi, tutti presi come sono a coinvolgere la Bosnia nel processo d'integrazione euro-atlantica". Una tale mancanza di collaborazione tra gli attori internazionali implicati in Bosnia non può che rallentare il processo di stabilizzazione e creare eventuali divisioni a livello regionale.

Un altro attore che, nel passato, ha visto intrecciarsi la sua storia con quella bosniaca e che, recentemente, si è riaffacciato sulla scena balcanica è la Turchia.

La presenza turca in Bosnia-Erzegovina ha radici lontane: nel 1463 l'Impero Ottomano occupò la Bosnia e ne fece parte integrante del suo territorio per più di quattro secoli. La popolazione del Paese, durante questo lungo periodo, conobbe una "ridefinizione" della propria identità conseguentemente alle notevoli influenze che gli Ottomani esercitarono a livello culturale, religioso, nonché di organizzazione politica e territoriale. Fu proprio in questi secoli, in particolare, che la Bosnia fu interessata da un massiccio numero di conversioni all'Islam, di cui ancora oggi si ha diretta testimonianza nella nutrita comunità musulmana bosniaca che rappresenta una delle più numerose in Europa.

L'attuale riavvicinamento della Turchia alla Bosnia-Erzegovina, come emerge dai discorsi del Ministro degli Esteri turco Davutoğlu, trova la sua giustificazione proprio in questo "passato comune" e nei legami "naturali" con le comunità musulmane presenti nella Federazione. Ma non solo.

I due Paesi hanno un futuro e un destino comuni. Entrambi aspirano all'integrazione nelle istituzioni dell'Unione Europea, pur avendo raggiunto tappe diverse all'interno di questo percorso²¹⁶. Infatti, se la Bosnia presenta lo status di *paese candidato potenziale*, la Turchia è riuscita a diventare *paese candidato all'adesione*. Ciò nonostante, insieme ad altri Paesi dell'area balcanica, essi si trovano l'uno vicino all'altro nello stesso

²¹⁶ Lekic Miodrag, *L'offensiva diplomatica della Turchia nei Balcani*, 03/02/2010, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1379>.

“pacchetto” di aspiranti all’entrata in Europa, con le medesime speranze e uno stesso difficile cammino da intraprendere.

In nome del destino che accomuna queste terre, la Turchia ha dato un forte impulso alla sua attività diplomatica nella regione per cercare un “rafforzamento reciproco” che faciliti il percorso di integrazione europea. In tal senso, nell’ottobre 2009 il Presidente turco Abdullah Gül si è recato a Belgrado e, insieme al Presidente serbo Tadic, ha affermato di voler costruire un partenariato strategico finalizzato alla rivalutazione delle potenzialità della regione (soprattutto in ambito economico) e, adottando una più ampia ottica politica, alla sua stabilizzazione.

Così, se la stabilizzazione dei Balcani è un presupposto fondamentale per l’ingresso dei Paesi dell’area in Europa, un tale processo non può prescindere dalla risoluzione del “problema bosniaco”. Qui, in particolare, sta la forza e la giustificazione del recente attivismo di Ankara in Bosnia: i legami storici con la popolazione musulmana bosniaca e “l’amicizia” che li lega, permettono alla Turchia di aspirare ad un ruolo sempre maggiore nelle relazioni con il Paese e con l’intera area. I vantaggi sembrano esistere sia per la Bosnia, la quale da sola non riesce a superare l’*impasse* che da anni la caratterizza, e, soprattutto, per la Turchia che riuscirebbe a emergere come importante attore geopolitico in Europa. Il problema sta nel convincere le altre comunità del Paese balcanico, i Serbi e i Croati, i quali non riescono a vedere di buon occhio le iniziative turche.

In conclusione, i differenti attori della comunità internazionale dovrebbero riuscire a collaborare, ognuno con il suo capitale politico e le relazioni costruite nel corso del tempo, per contribuire alla stabilizzazione del Paese. I differenti incentivi, quali la prospettiva europea, l’inserimento nelle istituzioni dell’Alleanza Atlantica o il “supporto” da parte di attori esterni, dovrebbero essere impiegati congiuntamente per spingere i politici bosniaci a cooperare e creare uno Stato unitario e funzionante. La cooperazione a livello internazionale ed interno, quindi, sembra essere l’unica via d’uscita dalla perenne instabilità bosniaca.

Conclusioni

Se si osserva la Bosnia-Erzegovina di oggi si vedrà un Paese che, nonostante le evoluzioni conosciute dalla fine della guerra, vive una perenne stagnazione causata da una profonda frammentazione e da giochi politici di stampo etno-nazionalistico. Comparandola con gli altri Paesi dell'area, inoltre, non si potrà evitare di definirla il “fanalino di coda” dell'intera regione nel processo di integrazione europea.

Nel corso dell'analisi qui svolta, si è tentato di individuare le cause e i fattori che hanno determinato una tale *impasse* politica e, in seguito, si sono andati a ricercare i mezzi e gli incentivi impiegati per tentare di far uscire il Paese dal circolo vizioso in cui è rimasto bloccato.

La prima spiegazione del malfunzionamento dello Stato si è ritrovata nelle sue stesse fondamenta. L'Accordo di Dayton ha istituito un sistema statale la cui accentuata complessità deriva dal paradosso su cui è basato tale compromesso, ovvero la volontà di conciliare due elementi tra loro contrastanti: il riconoscimento della situazione creata dalla guerra, giustificata dalla necessità di porre fine alle operazioni belliche, e la volontà di ricostruire una Bosnia unitaria e multi-etnica.

Il perseguimento di questi obiettivi, “imposti” dalla comunità internazionale, ha dato vita ad uno Stato con una struttura territoriale intricata (composta da ben tredici livelli di governo tra Stato, Entità e Cantoni), con organi centrali deboli e, soprattutto, con un sistema politico caratterizzato da un'eccessiva istituzionalizzazione del fattore etnico. Per quanto riguarda la società civile, poi, l'ambiguità della delimitazione territoriale su base etnica ha finito per rafforzare le identità etno-nazionali e la tendenza all'omogeneizzazione all'interno delle Entità, distruggendo le basi per una possibile cooperazione inter-etnica; all'interno di una realtà

caratterizzata dalla segregazione, le minoranze (gli “altri”) hanno finito per essere discriminate ed escluse da qualsiasi canale di espressione.

Se per gli artefici della ricostruzione bosniaca non era possibile non tenere conto dell’importanza del fattore etnico, data la realtà multinazionale del Paese, questo ha determinato l’emergere di un sistema in cui manca un giusto bilanciamento tra dimensione collettiva e libertà individuali. La dimensione etnica ha finito per prendere il sopravvento, causando l’emergere di gravi disfunzioni quali l’uso ostruzionistico di garanzie come il potere di veto. Dall’accordo di pace, quindi, la Bosnia-Erzegovina ha ereditato un “federalismo etnico” orientato più a garantire l’autonomia delle Entità che l’integrazione o l’efficienza dello Stato centrale.

Al fine di uscire dalla transizione e raggiungere la normalizzazione del sistema socio-politico, la Bosnia-Erzegovina deve abbandonare le garanzie proprie di una “democrazia etnica” e riuscire a intraprendere la strada della *local ownership*. Quali sono le tappe di cui si compone questo percorso?

Innanzitutto, è necessario un depotenziamento del principio etnico attraverso il rafforzamento dei diritti individuali; ciò permetterebbe di riconoscere garanzie ai diritti degli “altri” cittadini oltre a quelli dei tre popoli costituenti. In secondo luogo, dovranno essere valorizzati gli interessi sovra-nazionali, etnicamente neutrali e comuni all’intera comunità. Infine, l’instaurazione di un sistema politico efficiente non può prescindere dal rafforzamento delle competenze dello Stato centrale.

La realizzazione di questi cambiamenti, necessari alla creazione di uno Stato realmente democratico e funzionante, presuppone la cooperazione e lo sviluppo di una visione comune dello Stato da parte della classe politica bosniaca al fine di intraprendere un serio processo di riforme.

Tuttavia, le forze politiche locali cercano di mantenere il controllo sulle rispettive aree di influenza e si oppongono a qualsiasi riforma che possa condurre all’integrazione, adottando pratiche ostruzionistiche che impediscono il funzionamento del sistema decisionale. Anche se le due istituzioni “di garanzia” del sistema daytoniano, l’Alto Rappresentante e la

Corte Costituzionale, sono ripetutamente intervenute per tentare di superare le divisioni degli attori locali e la conseguente inefficienza delle istituzioni statali, il loro “attivismo” non è riuscito a determinare il superamento dello stallo politico bosniaco. Al contrario, da una parte hanno contribuito alla “deresponsabilizzazione” della classe politica bosniaca e all’emergere di una “cultura della dipendenza”, dall’altra hanno creato una situazione caratterizzata dall’opposizione tra i principali partiti nazionalisti e i rappresentanti della comunità internazionale.

Così, il risultato continua ad essere un perpetuarsi della stasi politica in cui i politici locali assumono atteggiamenti ostruzionistici ed evitano di cooperare, mentre le istituzioni di garanzia impongono decisioni o emanano sentenze che non riescono a determinare i cambiamenti necessari per l’assenza di collaborazione da parte dei primi.

Per contrastare tale *impasse* politica e per abbassare la tensione intorno ai rappresentanti internazionali *in loco*, la comunità internazionale ha cercato di intervenire “dall’esterno” lanciando iniziative per accelerare le riforme e il processo di transizione. I ripetuti fallimenti di quest’ultime dimostrano che il problema principale sta nel fornire gli incentivi adeguati per spingere al superamento delle divisioni interne e ad impegnarsi in un concreto percorso di riforme.

La prospettiva europea, se caratterizzata da un giusto bilanciamento tra condizionalità e promesse concrete di adesione, costituisce sicuramente una spinta fondamentale al rafforzamento delle istituzioni statali e al compimento della transizione democratica. Allo stesso modo, la creazione di un clima regionale improntato sulla cooperazione o l’intervento di potenze regionali capaci di influire sulle comunità bosniache può aiutare lo Stato bosniaco nel suo processo di stabilizzazione.

In conclusione, solo la combinazione tra dinamiche internazionali cooperative e processi di riforma interni possono far sì che la Bosnia-Erzegovina diventi uno Stato democratico, funzionante ed “europeo” a tutti gli effetti.

Appendice

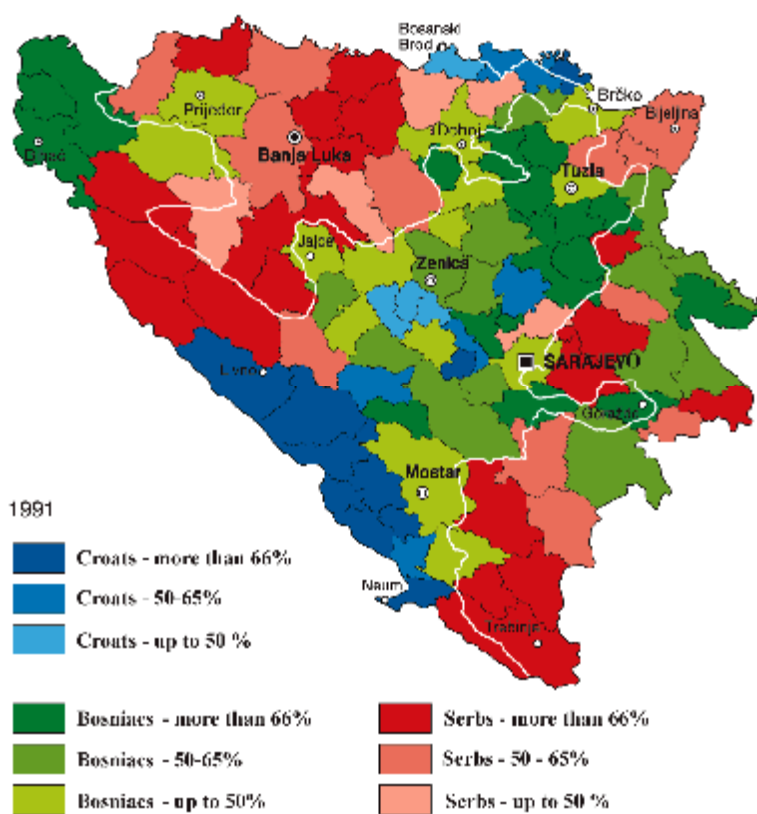


Figura 1: Mappa etnica della Bosnia-Erzegovina nel 1991. Fonte: www.ohr.int

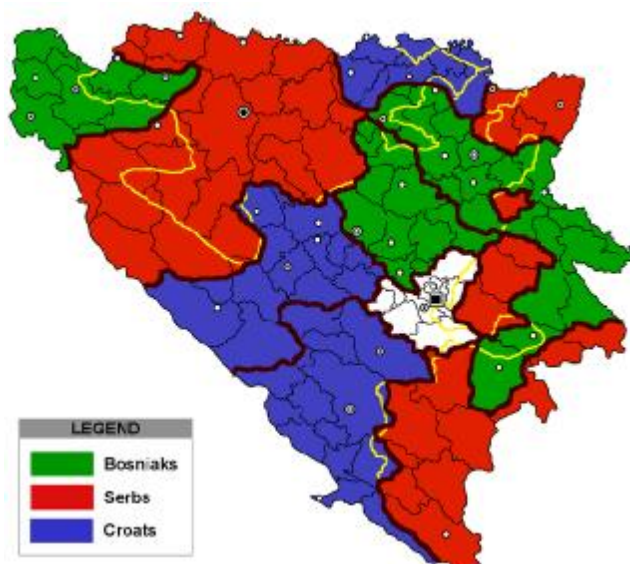


Figura 2: La Bosnia-Erzegovina come concepita dal piano Vance-Owen. Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/File:Map_of_Vance-Owen_peace_plan.png.

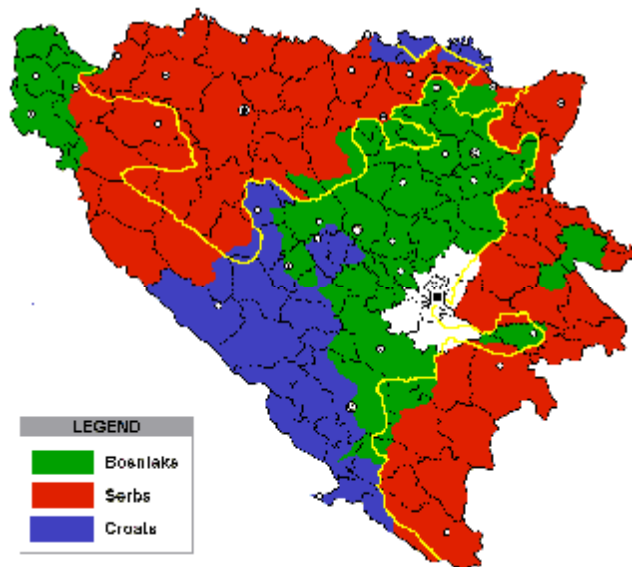


Figura 3: La Bosnia-Erzegovina come concepita dal piano Owen-Stoltenberg. Fonte: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:BiHInv.gif>.

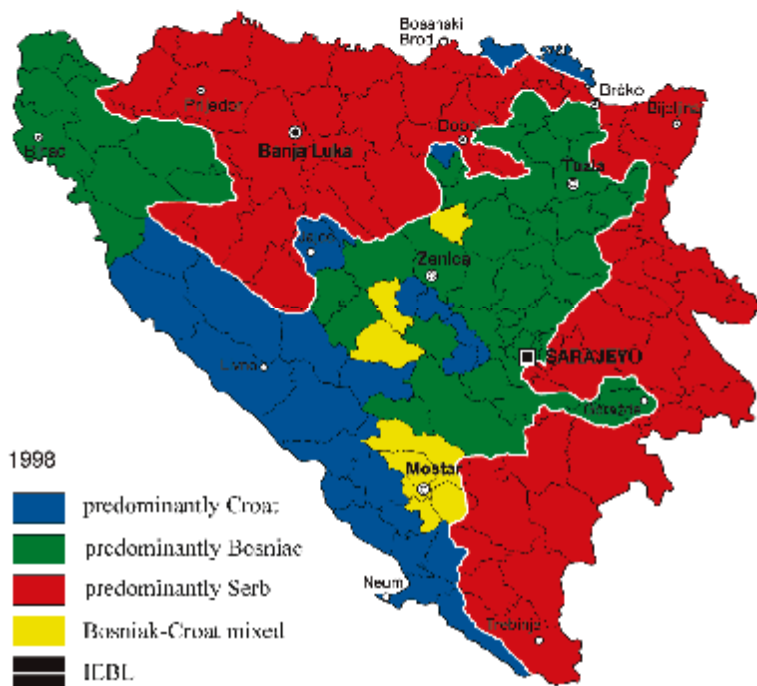


Figura 5 : Composizione etnica del Paese nel 1998. Fonte: www.ohr.it

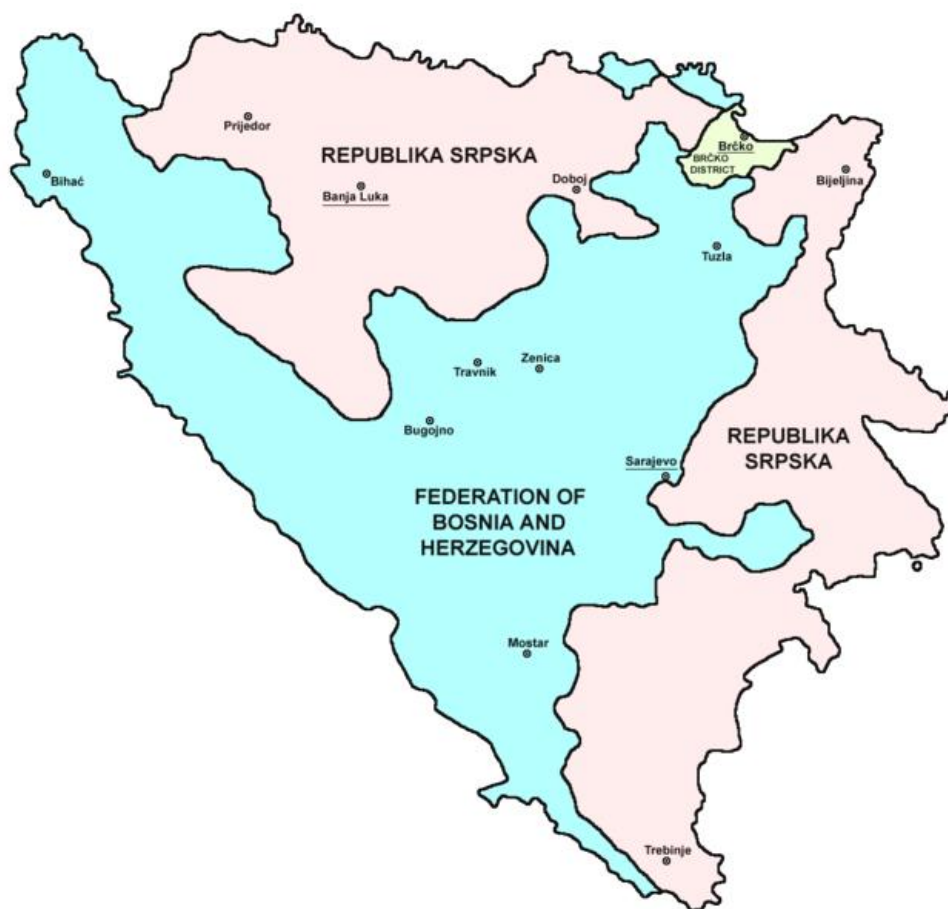


Figura 6: Le due entità della Bosnia-Erzegovina come suddivise dall'*Inter-entity Boundary Line*. Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/File:Map_Bih_entities.png

Bibliografia

Testi e articoli

MORIN EDGAR, *Les Fratricides. Yougoslavie-Bosnie, 1991-1995*, Arlea, Parigi, 1995.

MALCOM NOEL, *Storia della Bosnia: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2000.

DUCASSE-ROGIER MARIANNE, *A la recherche de la Bosnie- Herzégovine. La mise en œuvre de l'accord de paix de Dayton*, Presses Universitaires de France, Parigi, 2003.

BOUGAREL XAVIER, *Bosnie, Anatomie d'un conflit*, La Découverte, Parigi, 1996.

SEKULIC TATIANA, *Violenza etnica. I Balcani tra etnonazionalismo e democrazia*, Carocci, Roma, 2002.

CASTELLAN GEORGES, *Histoire de Balkans: XIVème-XXème siècle*, Fayard, Parigi, 1991.

KODILJA RENATA, *Identità e nazionalismo nell'ex-Jugoslavia*, in *Studi Politici*, Ieraci, Mattina (a cura di), *Quaderni del dipartimento di scienze politiche dell'Università di Trieste*, n°3, 1999.

BIANCHINI STEFANO, *Sarajevo, le radici dell'odio*, Edizioni Associate, Roma, 1993.

PIRJEVEC JOZE, *Le guerre jugoslave. 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001.

ZIMMERMAN WARREN, *Origins of a Catastrophe: Yugoslavia and its Destroyers*, Times Book, New York, 1996.

DEL VECCHIO ANGELA, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Cacucci Editore, Bari, 2009.

SILBER LAURA, LITTLE ALLAN, *The death of Jugoslavia*, Penguin Books, London, 1996.

ROMANO SERGIO, *Cinquant'anni di storia mondiale*, Longanesi, Milano, 1995.

OWEN DAVID, *Balkan Odyssey*, Harvest Book, Fort Washington, 1995.

DAALDER IVO, *Getting to Dayton: the making of America's Bosnia policy*, Brookings Institution Press, Washington, 2000.

GUIDA FRANCESCO (a cura di), *Dayton dieci anni dopo: guerra e pace nella ex Jugoslavia*, Carocci, Roma, 2007.

TINDEMANS LEO, *Unfinished peace: report of the International Commission on the Balkans*, Carnegie Endowment for International Peace, The Brookings Institution Press, Washington, 1996.

GORI LUCA, *L'unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007)*, Rubbettino, Catanzaro, 2007.

PIRJEVEC JOZE, *La catastrofe jugoslava. Gli avvenimenti degli anni 1991-1999 nell'ex Jugoslavia (II)*, in *Bulletin Européen*, anno 55, n°647, aprile 2004.

HOLBROOKE RICHARD, *To End a War*, The modern library, New York, 1998.

BILDT CARL, *Peace Journey: The struggle for peace in Bosnia*, Weidenfeld and Nicolson, Londra, 1998.

BOSE SUMANTRA, *Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention*, Hurst & Company, Londra, 2002.

WOELK JENS, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Cedam, Padova, 2008.

LIJPHART AREND, *Democracy in plural societies: a comparative exploration*, Yale University Press, London, 1977.

WELLER MARC, WOLFF STEFAN, *International State-Building after Violent Conflict*, Routledge, New York, 2008.

DE VERGOTTINI GIUSEPPE, EVANS ROBERT H., *Strategies for the future of Bosnia-Herzegovina and Croatia*, Giappichelli Editore, Torino, 2001.

COUSENS ELISABETH, CATER CHARLES, *Toward Peace in Bosnia. Implementing the Dayton Accords*, Lynne Rienner Publishers, London, 2001.

PETROVIC RADE, RUSSO FRANCESCO (a cura di), *L'Altra Europa. L'Europa centrale e i Balcani verso l'Unione Europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1998.

BATT JUDY (a cura di), *The Western Balkans: Moving on*, Chaillot Paper - n°70, October 2004, Institute for Security Studies, Paris.

MERLICCO GIORDANO, *I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche. I casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia*, Osservatorio di Politica Internazionale, IAI, n°9, marzo 2010.

BIANCHINI STEFANO, MARCO JOSEPH, CRAIG NATION, UVALIC MILICA (a cura di), *Regional cooperation, peace enforcement and the role of the treaties in the Balkans*, Longo Editore, Ravenna, 2006.

PETROVIC RADE, TOLOMEO RITA (a cura di), *Il fallito modello federale della ex-Jugoslavia*, Rubbettino, Catanzaro, 2005.

BRIANI VALERIO, *Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'UE*, Servizio Studi Senato della Repubblica, Contributi di Istituti di ricerca specializzati, n°97, Luglio 2008.

JUDAH TIM, *Former Yugoslavia patches itself together. Entering the Yugosphere*, *The Economist*, 20/08/09.

Documenti

General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina, negoziati a Dayton (USA) e firmati a Parigi il 14 dicembre 1995.

EC Commission, *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*, SEC(2008) 2693.

EC Commission, *Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report*, SEC(2009) 1338.

United Nations Development Programme, *Early Warning System: Bosnia and Herzegovina, Annual Report 2008*.

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, 2005.

Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2009-2010*, COM(2009) 533.

Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, *Enlargement package 2009*, SPEECH/09/469.

Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, *Decision N°5/98-111*, 1st July 2000.

Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, A/50/757 – S/1995/951.

Corte Internazionale di Giustizia, *Order of provisional measures*, 8 aprile 1993.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n°827 del 25 maggio 1993 - *Statuto dell'ICTY*.

ICTY, Caso n° IT-94-1-T, *The Prosecutor vs. Dusko Tadic*.

Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, 9 dicembre 1948.

Boutros Boutros- Ghali, *Agenda per la pace*, 31 gennaio 1992, S/24111.

Costituzione della RSFJ, 1981.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n°787 del 16 novembre 1992.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n°752 del 15 maggio 1992.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n°757 del 30 maggio 1992.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n°743 del 21 febbraio 1992.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n°758 dell'8 giugno 1992.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n°781 del 9 ottobre 1992.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n°816 del 31 marzo 1993.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n°998 del 16 giugno 1995.

Sitografia

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

Cellino Andrea, *Bosnia è il tempo delle scelte*, 25/11/2009,
<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1322>.

Briani Valerio, *La Bosnia è un problema europeo, non americano*,
27/05/2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1149>.

Lekic Miodrag, *L'offensiva diplomatica della Turchia nei Balcani*,
03/02/2010, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1379>.

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

Rossini Andrea, *Etnopoli*, 29/1/2010,
<http://www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Bosnia-Erzegovina/Etnopoli>.

Nuhfendic Azra, *Autunno diplomatico*, 24/11/2009,
<http://www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Bosnia-Erzegovina/Autunno-diplomatico>.

Nuhfendic Azra, *Il messaggio dell'Alleanza*, 28/08/2009,
<http://www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Bosnia-Erzegovina/Il-messaggio-dell-Alleanza>.

Danijela Nenadić, *Il tour balcanico di Biden*, 26/05/09,
<http://www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Bosnia-Erzegovina/Il-tour-balcanico-di-Biden>.

Abram Marco, *L'anno della Jugosfera*, 12/01/2010,
<http://www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Bosnia-Erzegovina/L-anno-della-Jugosfera>.

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

William Montgomery, *The Balkan Mess Redux*, 4/6/2009,
<http://www.nytimes.com/2009/06/05/opinion/>

<http://www.isn.ethz.ch/isn/>
(International Relations and Security Network)

Anes Alic, *Bosnia back on international agendas*, 22/01/2010,
<http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/111607>

<http://www.ceis-eu.org/index.htm>
(Center for European Integration Strategies)

<http://temi.repubblica.it/limes/>
(Limes – Rivista Italiana di Geopolitica)

<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm>
(International Crisis Group)

<http://www.ansa.it/balcani/index.html>

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

<http://balkans.courriers.info/>

<http://www.ohr.int/>

<http://www.nato.int/>

<http://sarajevo.usembassy.gov/>

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

Grazie alla mia "famiglia", biologica e non.

