

La situazione geopolitica della Bosnia Erzegovina del dopo Dayton

INDICE

Cartina 1 - <i>La Bosnia Erzegovina nel contesto dei Balcani occidentali</i>	p.7
Cartina 2 - <i>Composizione etnica della Bosnia Erzegovina prima del conflitto (1991)</i>	8
Cartina 3 - <i>Composizione etnica della Bosnia Erzegovina dopo la firma degli Accordi di Dayton (1998)</i>	9
Lista delle abbreviazioni	10
INTRODUZIONE	13

PARTE PRIMA

L'eredità del conflitto

Capitolo 1 SITUAZIONE MILITARE	17
1.a. <i>Breve descrizione degli eserciti coinvolti nel conflitto bosniaco</i>	20
1.b. <i>L'emergenza mine</i>	22
Capitolo 2 SITUAZIONE ECONOMICA	22
2.a. <i>Alcuni dati economici</i>	24
2.b. <i>Situazione delle infrastrutture</i>	24
Capitolo 3 SITUAZIONE UMANITARIA	24
3.a. <i>Vittime del conflitto</i>	24
3.b. <i>Campi di prigionia</i>	25
3.c. <i>La pulizia etnica</i>	26
3.d. <i>Le fosse comuni</i>	27
3.e. <i>Questione profughi, rifugiati e "internally displaced persons"</i>	28

PARTE SECONDA

Accordo di Dayton e struttura politico-istituzionale

Capitolo 1 ANALISI ACCORDO DI DAYTON	30
1.a. <i>Road to Dayton</i>	30
1.b. <i>Valutazioni</i>	34
Capitolo 2 GLI ANNESSI: QUESTIONI MILITARI E CIVILI	37
2.a. <i>Gli annessi militari e la “questione sicurezza”</i>	37
(1) <i>La missione “Forza di Implementazione” (IFOR)</i>	40
(2) <i>Cessate-il-fuoco e Linea di Confine Inter-Entità</i>	41
(3) <i>Controllo degli armamenti e “Programma di addestramento ed equipaggiamento”</i>	41
2.b. <i>Gli annessi civili</i>	43
(1) <i>La Corte Costituzionale</i>	45
(2) <i>La Banca Centrale</i>	45
2.c. <i>La Missione delle Nazioni Unite in Bosnia Erzegovina (UNMIBH)</i>	49
Capitolo 3 PRINCIPALI ORGANI COINVOLTI NEL PROCESSO DI POLICY-MAKING IN BOSNIA ERZEGOVINA	50
3.a. <i>Il Consiglio di Implementazione della Pace e il suo Comitato Esecutivo</i>	50
3.b. <i>Il Gruppo di Contatto</i>	51
3.c. <i>La Commissione Mista Provvisoria e la Commissione Mista Civile</i>	52
3.d. <i>L’Ufficio dell’Alto Rappresentante (OHR)</i>	53
(1) <i>L’Ufficio dell’Alto Rappresentante con sede a Bruxelles</i>	55
(2) <i>Contatti dell’Ufficio dell’Alto Rappresentante</i>	55
(3) <i>Riunioni delle principali Agenzie di Implementazione</i>	55
3.e. <i>Valutazioni</i>	56
Capitolo 4 STRUTTURA ISTITUZIONALE: UNA DEMOCRAZIA MULTIETNICA IN UN CONTESTO DI “POWER-SHARING”	58
4.a. <i>Struttura politica a livello centrale</i>	59
(1) <i>Presidenza della Repubblica</i>	60
(2) <i>Consiglio dei Ministri</i>	61
(3) <i>Assemblea Parlamentare</i>	62

4.b. <i>Struttura politica a livello di Entità</i>	64
(1) <i>Federazione Croato-Musulmana</i>	64
o <i>Cenni storici</i>	
o <i>Struttura</i>	
o <i>Valutazioni</i>	
(2) <i>Republika Srpska</i>	66
o <i>Evoluzione politica</i>	

PARTE TERZA

Situazione delle città chiave

Introduzione	70
Capitolo 1 MOSTAR	70
1.a. <i>La città prima del conflitto</i>	70
1.b. <i>Mostar e l'Erzegovina durante la guerra</i>	71
1.c. <i>Il dopoguerra e l'intervento della comunità internazionale: la EUAM</i>	73
1.d. <i>Prime elezioni del dopoguerra</i>	77
1.e. <i>Mostar 2003: otto mesi senza governo</i>	77
1.f. <i>Mostar e Paddy Ashdown</i>	78
1.g. <i>Elezioni 2006 e 2008</i>	79
1.h. <i>La crisi del marzo 2009</i>	80
1.i. <i>La persistenza di una società polarizzata</i>	80
1.l. <i>Altri aspetti della divisione</i>	82
(1) <i>Economia</i>	82
(2) <i>Educazione e cultura</i>	83
(3) <i>Media</i>	84
(4) <i>"Simbolismo"</i>	84
Capitolo 2 BRČKO	85
2.a. <i>Evoluzione geopolitica</i>	85
2.b. <i>Brčko ai giorni nostri: un'opportunità economica e il ruolo dell'Italia</i>	89
Capitolo 3 SARAJEVO	91
3.a. <i>Evoluzione geopolitica</i>	91
3.b. <i>Sarajevo oggi</i>	92

PARTE QUARTA

Verso una riforma dello Stato?

Capitolo 1 QUESTIONI ISTITUZIONALI	95
1.a. <i>Inefficienza istituzionale</i>	96
1.b. <i>Discriminazione istituzionale</i>	97
Capitolo 2 INTEGRAZIONE O DIVISIONE? PROPOSTE PER UN CAMBIAMENTO	99
2.a. <i>Proposta 1: abolizione delle Entità</i>	100
2.b. <i>Proposta 2: “cantonizzazione” della Bosnia</i>	102
2.c. <i>Proposta 3: creazione di una terza Entità</i>	102
Capitolo 3 LA MODIFICA DELL’ACCORDO DI DAYTON: UN CAMMINO IN SALITA	104
3.a. <i>La sentenza “Constituent peoples”</i>	105
3.b. <i>Valutazioni - Sviluppi attuali</i>	107
3.c. <i>Quale struttura statale per la Bosnia?</i>	110

PARTE QUINTA

Il processo di democratizzazione e ricostruzione economica del Paese

Introduzione	113
Capitolo 1 IL RUOLO DELL’ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA E I PROCESSI ELETTORALI	114
1.a. <i>Elezioni 1996</i>	117
1.b. <i>Elezioni municipali 1997</i>	119
1.c. <i>Novembre 1997: elezioni in Republika Srpska</i>	120
1.d. <i>Elezioni 1998</i>	120
1.e. <i>Le innovazioni delle elezioni 2000</i>	121
1.f. <i>Elezioni 2002 e la “Permanent Election Law”</i>	124
1.g. <i>Elezioni municipali 2004</i>	125
1.h. <i>Elezioni 2006 e la sorpresa Komšić</i>	126
1.i. <i>Elezioni amministrative 2008</i>	127

Capitolo 2 OLTRE LE ELEZIONI	128
2.a. <i>Crimini di guerra</i>	128
(1) <i>Il ruolo del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia</i>	128
2.b. <i>Diritti umani: rifugiati, richiedenti asilo, “persone allontanate” e il “diritto al ritorno”</i>	135
(1) <i>Il rimpatrio dei rifugiati</i>	139
(2) <i>Il ritorno delle “persone allontanate” rimaste all’interno della Bosnia Erzegovina</i>	140
(3) <i>Ostacoli al ritorno</i>	140
Capitolo 3 LA SOCIETÀ	141
3.a. <i>Educazione</i>	142
3.b. <i>Religione e nazionalismo</i>	143
Capitolo 4 LA STABILIZZAZIONE MILITARE	144
4.a. <i>La “Forza di Stabilizzazione” (SFOR)</i>	144
4.b. <i>L’Unità Multinazionale Specializzata (MSU)</i>	146
4.c. <i>La missione “EUFOR-Althea”</i>	147
4.d. <i>La Missione di Polizia dell’Unione Europea (EUPM)</i>	148
Capitolo 5 LA RICOSTRUZIONE ECONOMICA	150
5.a. <i>Transizione da un’economia di guerra a un’economia in tempo di pace</i>	152
5.b. <i>Commercio estero e investimenti diretti esteri</i>	153
5.c. <i>Debito estero</i>	154
5.d. <i>Politica monetaria e fiscale</i>	155
5.e. <i>Privatizzazioni</i>	155
5.f. <i>Corruzione</i>	157
5.g. <i>Economia sommersa</i>	159
5.h. <i>Il ruolo dell’Europa – I Programmi PHARE e OBNOVA</i>	160
5.i. <i>L’Approccio Regionale nei confronti dei Paesi dell’Europa Sudorientale</i>	162
5.l. <i>Valutazioni</i>	163
5.m. <i>Previsioni economiche e principali indicatori macroeconomici</i>	164

PARTE SESTA

La Bosnia Erzegovina e l'Europa

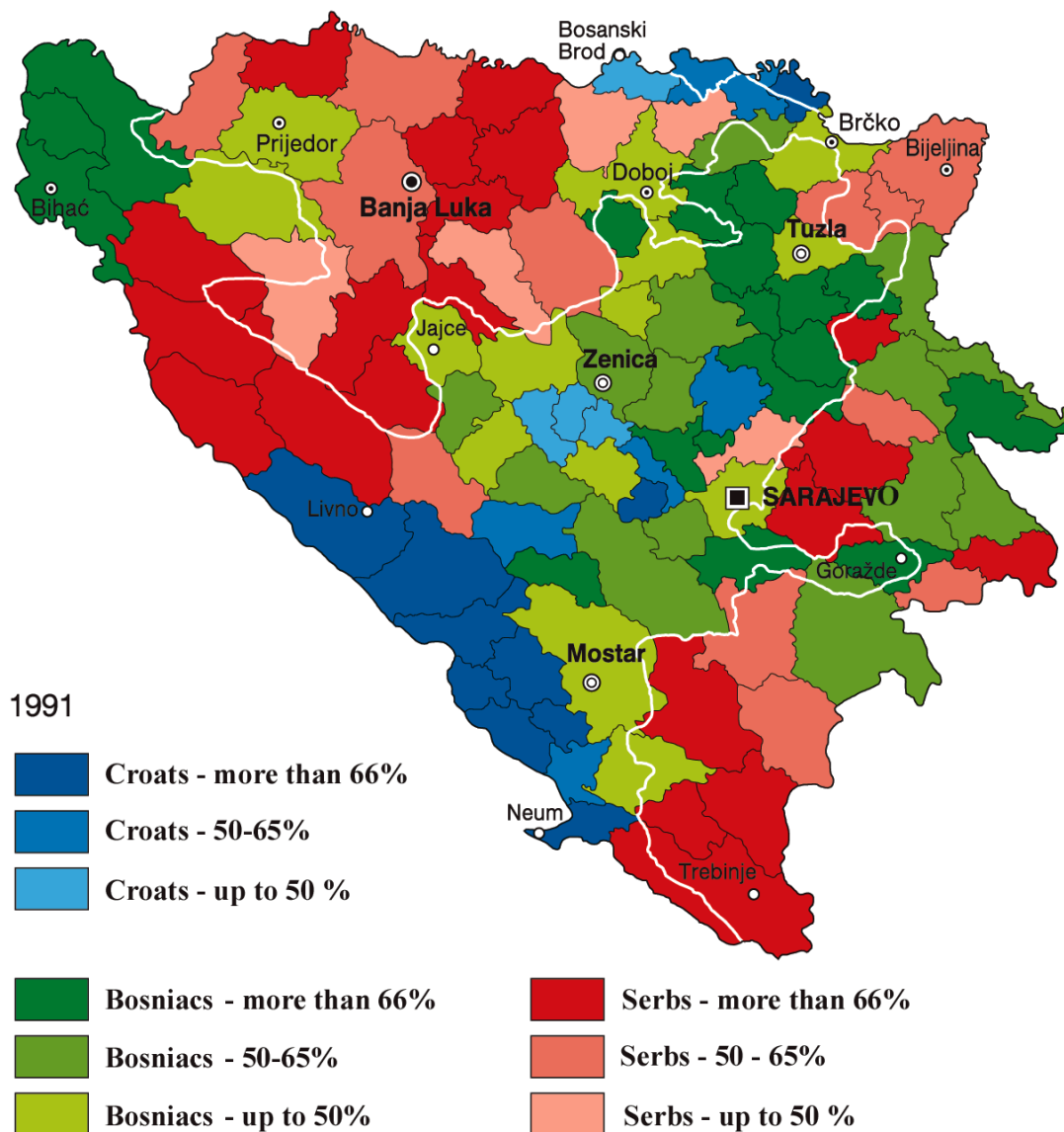
Introduzione DA DAYTON A BRUXELLES	168
Capitolo 1 IL PATTO DI STABILITÀ PER L'EUROPA DEL SUD-EST (PSESE)	169
Capitolo 2 IL CONSIGLIO DI COOPERAZIONE REGIONALE	173
Capitolo 3 IL PROCESSO DI STABILIZZAZIONE E DI ASSOCIAZIONE (PSA)	174
3.a. <i>Il Consiglio Europeo di Feira e il Summit di Zagabria</i>	176
3.b. <i>Il Programma di Assistenza Comunitaria per la Ricostruzione, lo Sviluppo e la Stabilizzazione (CARDS 2000-2006)</i>	177
3.c. <i>Il Country Strategy Paper per il periodo 2002-2006</i>	178
3.d. <i>La Road Map</i>	180
3.e. <i>Il Vertice di Salonicco (2003)</i>	181
3.f. <i>Lo Studio di Fattibilità</i>	182
3.g. <i>La Partnership Europea</i>	182
3.h. <i>Ottobre 2005: si sblocca l'impasse</i>	183
3.i. <i>2006: proseguono le negoziazioni</i>	184
3.l. <i>Luglio 2007: il Rappresentante Speciale dell'Unione Europea entra in carica</i>	185
3.m. <i>Dicembre 2007: l'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione (ASA) è parafato</i>	185
3.n. <i>Lo Strumento di Assistenza di Pre-adesione (IPA)</i>	186
3.o. <i>La firma dell'ASA e l'Accordo Provvisorio sul Commercio</i>	187
Valutazioni	187
CONCLUSIONI	189
Allegato 1 - Sistema istituzionale della Bosnia Erzegovina	192
Allegato 2 - L'Accordo di Pace di Dayton	193
Allegato 3 - Convenzioni incorporate all'interno della Costituzione bosniaca	194
Allegato 4 - Sintesi dei 18 punti previsti all'interno della Road Map	195
Allegato 5 - Priorità d'azione individuate dallo Studio di Fattibilità per la Bosnia Erzegovina	196
Bibliografia	197

Cartina 1. La Bosnia Erzegovina nel contesto dei Balcani occidentali



Cartina 2. Composizione etnica della Bosnia Erzegovina prima del conflitto (1991)¹

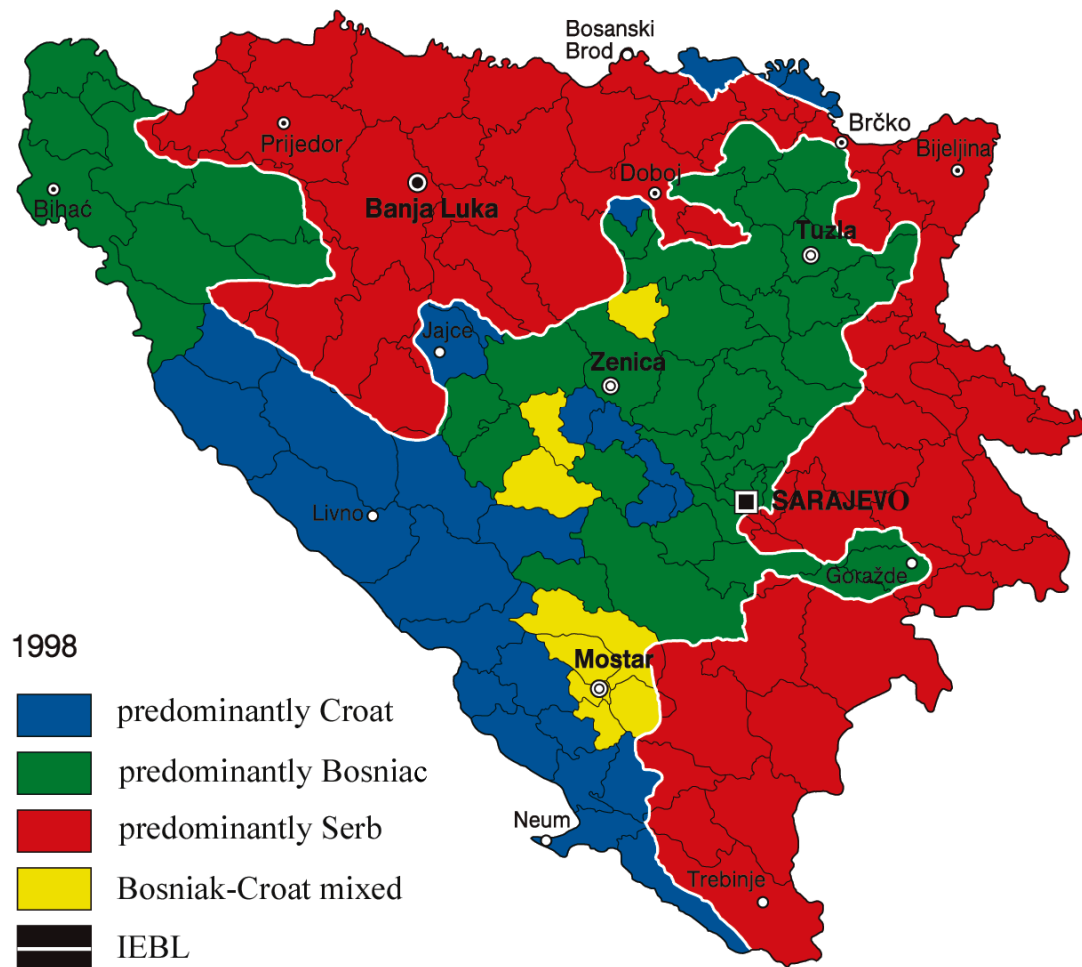
Ethnic composition before the war in BiH (1991)



¹ Fonte: Ufficio dell'Alto Rappresentante, in www.ohr.int

Cartina 3. Composizione etnica della Bosnia Erzegovina dopo la firma degli Accordi di Dayton (1998)²

Ethnic composition in 1998



² Fonte: Ufficio dell'Alto Rappresentante, in www.ohr.int

Lista delle abbreviazioni

- ASA Accordo di Stabilizzazione e di Associazione
- ARBiH Esercito della Repubblica di Bosnia Erzegovina
- BFAO *Brčko Final Award Office*
- BiH Bosnia Erzegovina
- BM Banca Mondiale
- CAFAO *EU's Customs and Fiscal Assistance Office* (Ufficio di Assistenza Fiscale e Doganale)
- CARDS Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation (Assistenza Comunitaria per la Ricostruzione, lo Sviluppo e la Stabilizzazione)
- CEDU Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali
- CoM *Council of Minister* (Consiglio dei Ministri)
- CSP *Country Strategy Paper*
- DNS Alleanza Democratica Popolare
- DPA *Dayton Peace Agreement* (Accordo di Pace di Dayton)
- EAP *Phare Essential Aid Programme*
- EBRD *European Bank for Reconstruction and Development* (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo)
- EUAM *European Administration in Mostar*
- EUFOR Forza Multinazionale dell'Unione Europea
- EUPM *European Union Police Mission* (Missione di Polizia dell'Unione Europea)
- FBiH Federazione Croato-Musulmana
- FIPA *Foreign Investment Promotion Agency* (Agenzia per la promozione degli Investimenti Esteri)
- FMI Fondo Monetario Internazionale
- FYROM Former Yugoslav Republic of Macedonia
- HDZ-BiH Unione Democratica Croata di Bosnia Erzegovina
- HRCC *Human Rights Co-ordination Centre* (Centro di Coordinamento per i Diritti Umani)
- HSLs Partito Social Liberale Croato
- HSP Partito Croato dei Diritti
- HVO Consiglio di Difesa Croato
- ICG *International Crisis Group*
- ICRC Comitato Internazionale della Croce Rossa
- ICTY *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia* (Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia)

IEBL *Inter-Entity Boundary Line* (Linea di Confine Inter-Entità)
IFOR *Implementation Force* (Forza di Implementazione)
IPTF *International Police Task Force* (Forza Speciale di Polizia Internazionale)
IPA Strumento di Assistenza di Pre-adesione
JCC *Joint Civilian Commission* (Commissione Mista Civile)
JCCs *Joint Civilian Commission Sarajevo*
JIC *Joint Interim Commission* (Commissione Provvisoria Civile)
KM Marco Convertibile
MMCs *Multi-member constituencies* (Collegi elettorali plurinominali)
MSU *Multinational Specialized Unit* (Unità Multinazionale Specializzata)
NAC Consiglio del Nord Atlantico
NATO Organizzazione del Trattato dell' Atlantico del Nord
NHI Nuova Iniziativa Croata
NSRzB Partito "Con il lavoro per il progresso"
OHR *Office of the High Representative* (Ufficio dell' Alto Rappresentante)
OIC *Organization of the Islamic Conference* (Organizzazione della Conferenza Islamica)
ONU Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
OSEM *Office of the Special Envoy for Mostar* (Ufficio dell' Inviato Speciale in Mostar)
PEC *Provisional Election Commission* (Commissione Elettorale Provvisoria)
PESC Politica Estera e di Sicurezza Comune
PfP *Partnership for Peace*
PIC *Peace Implementation Council* (Consiglio di Implementazione della Pace)
PSA Processo di Stabilizzazione e di Associazione
PSESE Patto di Stabilità per l'Europa del Sud-Est
QSP *Quick Start Package*
RABD Agenzia per lo Sviluppo di Brčko
RCC *Regional Cooperation Council* (Consiglio di Cooperazione Regionale)
RFY Repubblica Federale di Jugoslavia
RRTF Task Force per la Ricostruzione e lo Sviluppo
RS Republika Srpska
SBiH Partito per la Bosnia Erzegovina
SBS *State Border Service* (Polizia di Confine)
SCC Consiglio Civico Serbo
SDA Partito di Azione Democratica
SDP Partito Socialdemocratico Bosniaco
SDS Partito Democratico Serbo

SFOR *Stabilisation Force* (Forza di Stabilizzazione)
SHAPE Quartier Generale Supremo delle Potenze Alleate in Europa
SIPA *State Investigation and Protection Agency* (Agenzia per la Protezione e la Sicurezza)
SNSD Alleanza degli Indipendenti Socialdemocratici
SRS Partito Radicale Serbo
TO Difesa Territoriale
UE Unione Europea
UNHCR Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
UNMIBH *United Nations Mission in Bosnia Herzegovina* (Missione delle Nazioni Unite in
Bosnia Erzegovina)
UNPROFOR Forza di Protezione delle Nazioni Unite
USAID *United States Agency for the International Development* (Agenzia USA per lo
Sviluppo Internazionale)
VOPP Piano di Pace Vance-Owen
VRS Esercito della Republika Srpska
ZOS *Zone of Separation* (Zona di Separazione)

Introduzione

Affrontare lo studio di un Paese complesso come la Bosnia Erzegovina si è rivelato un compito arduo, ma che allo stesso tempo mi ha permesso di conoscere a fondo una realtà per molti aspetti affascinante, che rappresenta ancora oggi ai nostri occhi un mondo lontano e per molti aspetti incomprensibile.

Il seguente lavoro cercherà di analizzare la situazione geopolitica della Bosnia nel periodo che va dalla firma degli Accordi di Dayton nel 1995 sino al 2009, durante il quale verranno affrontati svariati aspetti dello Stato in questione.

L'analisi muoverà dalla descrizione del contesto relativo alla firma degli Accordi, focalizzando l'attenzione sulla gravissima situazione militare, economica e umanitaria ereditata dal conflitto che sconvolse la Bosnia dal 1992 fino al 1995.

Attenzione particolare verrà posta quindi su uno studio dettagliato dell'Accordo di Dayton, indispensabile conseguenza di un conflitto etnico che non aveva modo di essere affrontato, se non ricorrendo a quei compromessi che ogni accordo porta con sé.

Dayton presentò una serie di aspetti sia negativi che positivi, perché se da un lato poteva essere interpretato come un passo verso la creazione di un Paese di nuovo multietnico, dall'altro sancì di fatto la feroce e chirurgica pulizia etnica. Questa parte descriverà anche il complesso assetto politico-istituzionale che ancora oggi caratterizza la Bosnia, indipendente da un punto di vista teorico, ma nella pratica divisa in due Entità (la Federazione Croato-Musulmana e la Republika Srpska) decisamente ostili tra loro.

Mi soffermerò in particolare sulla figura dell'Alto Rappresentante per la Bosnia Erzegovina, istituzione nata con Dayton che ha caratterizzato la scena politica del Paese nell'intero dopoguerra, costituendo di fatto la carica più alta all'interno del Paese.

In seguito, nella terza parte del lavoro verrà presentata la complessa situazione di Mostar, Brčko e Sarajevo, tre città-chiave bosniache caratterizzate da

contesti differenti, ma accomunate dal fatto di rappresentare un banco di prova fondamentale per la tenuta dell'intera Bosnia Erzegovina.

Mostar in particolare verrà analizzata più nel dettaglio, dal momento che sia durante il conflitto che nell'intero dopoguerra è stata al centro dell'attenzione della comunità internazionale, a causa della particolare situazione che la vede ancora oggi divisa in due settori ostili tra loro.

Nel corso degli anni, si è dibattuto a lungo riguardo la possibilità di riforma dell'Accordo di Dayton e di conseguenza dell'assetto istituzionale del Paese, per poter garantire uno sviluppo democratico della Bosnia in ottica di una futura integrazione di questa nel contesto dell'Unione Europea.

Tale argomento troverà spazio nel lavoro in una specifica parte che comprenderà l'analisi delle delicate questioni istituzionali, prima di procedere a uno studio dettagliato dell'intero processo di democratizzazione e ricostruzione economica del Paese.

Un capitolo sarà dedicato ai vari appuntamenti elettorali che si sono succeduti nell'intero dopoguerra, prima di porre l'attenzione su temi che nel contesto bosniaco ricoprono una posizione molto importante, tra cui i diritti umani, i crimini di guerra, l'educazione e la religione.

Verranno anche analizzate luci e ombre che hanno caratterizzato la situazione militare e il processo di ricostruzione economica della Bosnia sino ai giorni nostri, dimostrando come il Paese presenti ancora forti divisioni interne tra i vari gruppi etnici.

Il lavoro si concluderà con una parte in cui troverà spazio un'ampia descrizione dei rapporti della Bosnia con l'Europa, in particolare per quanto riguarda il Processo di Stabilizzazione e di Associazione; anche in questo caso, verrà evidenziato come il cammino europeo del Paese presenti delle questioni di difficile soluzione legate al delicato contesto politico e sociale interno.

La decisione di affrontare lo studio della Bosnia Erzegovina deriva soprattutto dalla curiosità di conoscere più a fondo un Paese così vicino al nostro da un punto di vista geografico, ma allo stesso tempo così difficile da comprendere pienamente.

Il mio interesse si è quindi concentrato sull'analisi dell'intero dopoguerra, per riuscire a capire in che direzione si stia muovendo questo Paese, ancora alla ricerca di una posizione nel contesto europeo e purtroppo ancora animato da pulsioni interne contrastanti.

Fino al 1992, la Bosnia era una delle sei Repubbliche che costituivano la Jugoslavia di Tito, rappresentando un vero microcosmo di culture e religioni e dove le popolazioni di ogni etnia vivevano pacificamente l'una accanto all'altra.

È interessante notare come in questo Paese situato geograficamente nell'area europea, una grande porzione di cittadini sia tuttora di religione musulmana, a causa del dominio ottomano sulla Bosnia dal 1463 al 1878, che contribuì a creare una società interna quanto mai variegata e tollerante delle diversità.

Purtroppo, la dissoluzione della Jugoslavia e gli interessi economici delle leadership locali, hanno causato in questa Repubblica un conflitto di vastissime proporzioni, rischiando addirittura che la Bosnia venisse cancellata una volta per tutte dalle carte geografiche.

Benché le cause di tale conflitto vengano dibattute ancora oggi, rimane il fatto che questo Paese ha vissuto l'orrore della pulizia etnica, dei campi di concentramento e degli stermini di massa.

Il conflitto mise in luce il progetto specifico di divisione dei tre gruppi etnici bosniaci, anche attraverso l'eliminazione fisica; purtroppo, questo disegno è stato messo in pratica per ben tre anni sotto gli occhi della comunità internazionale, incapace di evitare e porre immediatamente fine a operazioni di pulizia etnica in una regione geografica dell'Europa.

È per questo motivo che la Bosnia di oggi non possiede un'identità propria; i tre gruppi che si sono combattuti vivono ancora all'interno del medesimo Stato e memori degli orrori di un conflitto ancora troppo vicino nel tempo, incontrano mille difficoltà nell'accettare di convivere pacificamente.

Il lavoro cercherà quindi di analizzare anche l'evoluzione del contesto bosniaco dal punto di vista dell'integrazione fra i vari gruppi etnici, dimostrando come ancora oggi l'Unione Europea debba fare i conti con una società interna disomogenea e in gran parte restia a farsi integrare nella UE.

PARTE PRIMA

L'eredità del conflitto

Capitolo 1

SITUAZIONE MILITARE

Il 21 novembre 1995, data in cui i rappresentanti delle Repubbliche di Bosnia Erzegovina (*Bosna i Hercegovina* – BiH), Croazia e Serbia stipularono in Ohio, nella base americana di *Wright-Patterson Air Force* gli Accordi di Dayton decretando la fine delle ostilità sul territorio della ex Jugoslavia, la situazione militare che si profilava sul terreno si rivelava assai complessa.

Gli eserciti che si fronteggiavano dall'aprile 1992, alla vigilia degli accordi di Dayton controllavano più o meno aree geografiche che corrispondono all'odierna spartizione della Bosnia in due Entità.

La disposizione delle varie truppe sul territorio si era profilata anche in seguito a operazioni militari che si erano svolte nelle ultime settimane precedenti le trattative, nella realizzazione delle quali aveva notevolmente influito militarmente la comunità internazionale, in particolare gli Stati Uniti d'America, in attuazione di un preciso progetto di spartizione.

In base a tale progetto, all'esercito serbo bosniaco sarebbe stata assegnata la parte orientale e settentrionale del Paese, territorio che prima dell'inizio del conflitto era abitato per il 70% da bosgnacchi³ e da croato bosniaci; le truppe di questi gruppi etnici, avrebbero invece controllato il Sud, l'Occidente e il Centro della Bosnia, stravolgendo in tal modo la struttura etnica del paese.

Le questioni più delicate dal punto di vista militare riguardavano le città di Brčko (Nord Est della Bosnia), Goražde (Est della Bosnia) e Sarajevo.

Brčko, sin dall'inizio del conflitto rivestì un ruolo cruciale soprattutto per i serbo bosniaci, dal momento che si trovava all'interno di un "corridoio" (largo circa 35 chilometri e solo 5 nella zona della città) che rappresentava il punto di congiungimento tra la Bosnia orientale (Valle della Drina) e la Bosnia Nord Occidentale (Posavina), territori che costituivano l'autoproclamatasi

³ In questo lavoro, il termine "bosgnacchi" verrà usato per riferirsi ai bosniaci di religione musulmana ed ai bosniaci (cioè cittadini della Bosnia) non appartenenti ai gruppi etnici serbo o croato, per distinguerli dagli abitanti della Bosnia di etnia serba o croata. Inoltre, i termini "bosgnacco" e "bosniaco musulmano" verranno usati indistintamente per riferirsi al medesimo gruppo etnico. L'identificativo "Bosgnacco" (Bošnjak) venne adottato ufficialmente al Congresso di Sarajevo nel 1993 per sostituire il nome "Musulmano", in voga dal censimento del 1971, quando venne inserita la categoria "musulmani" in senso di identità nazionale.

Republika Srpska⁴; se la cittadina fosse caduta totalmente in mano nemica, tale stato non avrebbe avuto continuità territoriale, con esiti gravissimi.

Durante tutto il conflitto, Brčko si era sempre trovata di conseguenza lungo la linea del fuoco e nel mese di novembre 1995, quando iniziarono le trattative finali a Dayton, la città si trovava per un terzo sotto controllo serbo e i restanti due terzi occupati dall'esercito congiunto croato bosgnacco⁵.

Altro punto cruciale destinato a generare non poche tensioni tra le delegazioni presenti a Dayton riguardava la città di Goražde; difatti, le opposte posizioni tra serbo bosniaci e bosgnacchi, rischiarono di portare al fallimento generale delle trattative, con il pericolo reale che riprendessero gli scontri militari.

Questa cittadina di circa 35mila abitanti sulle rive della Drina, il fiume che segna ancora oggi per buona parte i confini orientali della Bosnia con la Serbia, fu assediata dall'esercito serbo bosniaco a partire dal 1992 sino al 1995, nonostante fosse stata dichiarata "zona di sicurezza" con la Risoluzione 824 adottata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU il 6 maggio 1993, con l'obiettivo di garantire protezione alla popolazione musulmana dell'enclave⁶.

Nel momento in cui le delegazioni giunsero a Dayton, benché la città avesse resistito all'assedio dei serbo bosniaci, risultava completamente isolata dai territori controllati dall'esercito governativo⁷, in quanto l'area intorno all'enclave era totalmente sotto controllo di Pale⁸.

Tuttavia, secondo il disegno della comunità internazionale di spartizione della Bosnia, Goražde avrebbe dovuto avere continuità territoriale con le zone a maggioranza croato musulmana; per questo motivo a Dayton, Slobodan

⁴ In seguito alla secessione della BiH dalla Jugoslavia, i membri serbo bosniaci del Parlamento della BiH formarono in data 24 ottobre 1991 l'Assemblea Nazionale del popolo serbo di Bosnia Erzegovina; in seguito, tale Assemblea decretò la nascita della "Repubblica Serba di Bosnia Erzegovina" (9 gennaio 1992), costituita dai territori sotto controllo dell'esercito serbo bosniaco. In seguito, il nome venne cambiato in "Republika Srpska" nell'agosto del 1992.

⁵ Prima del conflitto Brčko contava 87.332 abitanti e la popolazione era composta per il 44% da bosgnacchi, per il 25% da croato bosniaci e per il 21% da serbo bosniaci; in seguito alla pulizia etnica attuata dai serbi, vennero allontanate 30mila persone con la conseguenza che il centro abitato divenne per il 99% a maggioranza serba, mentre l'area intorno alla città per il 90% a maggioranza bosgnacca.

⁶ L'istituzione delle aree di sicurezza si richiamava al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite; oltre a Goražde, furono riconosciute come "zone di sicurezza" anche Tuzla, Žepa, Srebrenica (Risoluzione 819), Sarajevo (Risoluzione 758) e Bihać.

⁷ Si fa riferimento alle truppe del gruppo etnico dei bosgnacchi, i quali durante il conflitto ricoprivano i ruoli chiave all'interno delle istituzioni della Bosnia Erzegovina, indipendente dal 1992.

⁸ Cittadina di circa 30mila abitanti, situata a circa 17 chilometri da Sarajevo, durante il conflitto (1992-1995) fu la capitale della Repubblica Serba di Bosnia Erzegovina, per essere in seguito sostituita da Banja Luka.

Milošević⁹, a capo della delegazione serba e serbo bosniaca, fu oggetto di forti pressioni affinché concedesse un “corridoio” vitale in grado di collegare Gorazde con la capitale Sarajevo.

Il fallimento della conferenza di pace fu più volte sfiorato anche su uno dei punti più delicati del contenzioso, ovvero la questione di Sarajevo, capitale della Bosnia dall’aprile del 1992¹⁰, logorata da quarantatre mesi di assedio da parte dell’esercito serbo bosniaco, il più lungo mai registrato nelle guerre moderne.

Sarajevo, con il suo enorme valore simbolico, divideva profondamente le delegazioni, dal momento che i serbi reclamavano per sé un terzo della capitale, mentre i bosgnacchi sostenevano che avrebbe dovuto rimanere unita; tra le richieste di quest’ultimi figurava anche il recupero delle città di Žepa e Srebrenica, “zone di sicurezza” occupate dall’esercito serbo bosniaco nel 1995, in violazione delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell’ONU.

La delegazione bosgnacca si presentava a Dayton esigendo anche che le venisse concesso un accesso alla Sava, il fiume che delimita il confine tra la Bosnia e la Croazia, richiesta che se soddisfatta avrebbe provocato l’interruzione del corridoio serbo di cui faceva parte la città di Brčko.

Sul versante dell’intervento militare della comunità internazionale, a partire dal giugno 1992, era stata dispiegata sul territorio della Bosnia Erzegovina una missione di *peacekeeping* sotto egida ONU, denominata Forza di Protezione delle Nazioni Unite (*United Nations Protection Force - UNPROFOR*) istituita dal Consiglio di Sicurezza il 21 febbraio 1992 attraverso la Risoluzione 743; il suo compito consisteva nel “*creare le condizioni di pace e sicurezza necessarie per raggiungere una soluzione complessiva della crisi jugoslava*” e dopo essere stata impiegata inizialmente in Croazia (sebbene la sede centrale si trovasse a Sarajevo), in seguito operò attivamente anche sul territorio della Bosnia Erzegovina.

⁹ Slobodan Milošević (1941-2006) è stato Presidente della Serbia e della Repubblica Federale di Jugoslavia.

¹⁰ La Bosnia Erzegovina dichiarò la propria indipendenza dalla Jugoslavia (attraverso un referendum boicottato dalla componente serbo bosniaca) in data 1 marzo 1992, sancita due giorni dopo ma riconosciuta al momento solo da Turchia e Bulgaria; in seguito, in data 6 aprile 1992, i Ministri degli Esteri della Comunità Europea riuniti a Lussemburgo ne proclamarono l’indipendenza formale.

La UNPROFOR dispiegò sul terreno circa 39mila unità, ebbe un costo di circa 5 miliardi di dollari (USD) e fu effettiva fino al 31 marzo 1995, dopodiché venne divisa in tre operazioni di pace coordinate¹¹.

Il 16 giugno 1995, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU istituì una "Forza di reazione rapida" (*Rapid Reaction Force* - RRF) a sostegno della UNPROFOR, composta da circa 12.500 uomini appartenenti ai contingenti militari di Francia, Inghilterra e Olanda e operativa sotto l'egida dell'ONU .

Pochi mesi prima delle trattative di pace a Dayton, esattamente dal 30 agosto al 20 settembre 1995, prese corpo anche una pesante offensiva della NATO denominata "Operazione Forza Deliberata" ("*Operation Deliberate Force*"), che si richiamava alla Risoluzione 836 del Consiglio di Sicurezza approvata nel 1993; si trattò di una massiccia campagna aerea militare, durante la quale si registrarono circa 3.515 attacchi.

L'efficacia dei bombardamenti e il logoramento dell'esercito serbo bosniaco dopo tre anni di guerra, spinsero Radovan Karadžić, presidente della RS, ad accettare l'ultimatum congiunto ONU-NATO che invitava l'esercito della Republika Srpska a ritirarsi dai dintorni di Sarajevo e nel mese di novembre fu firmato un cessate il fuoco.

Il conflitto bosniaco fu caratterizzato da un massiccio coinvolgimento militare e secondo uno studio del Comitato Internazionale della Croce Rossa (*International Committee of the Red Cross*) effettuato tra il 1998 e il 1999, il 38% dei serbo bosniaci, il 30% dei croato bosniaci e il 26% dei bosgnacchi partecipò attivamente alla guerra nei rispettivi eserciti¹².

1.a. Breve descrizione degli eserciti coinvolti nel conflitto bosniaco

Il grande numero di combattenti appena citato, tra cui soldati regolari e mercenari, operò all'interno dei tre principali eserciti che presero forma in Bosnia Erzegovina nei mesi di aprile e maggio 1992, periodo in cui iniziarono i combattimenti.

¹¹ Fonte: www.un.org

¹² Sumantra Bose, "Bosnia after Dayton. Nationalist partition and international intervention", p. 20.

- *Consiglio di Difesa Croato (Hrvatsko Vijeće Obrane - HVO)*: in data 8 aprile 1992, nell'Erzegovina occidentale e nella valle della Neretva, si costituì l'esercito dell'autoproclamata Repubblica Croata della Hercegovina, stimato in circa 37mila uomini e nel quale confluirono unità della Difesa Territoriale¹³, inizialmente molti musulmani, forze di polizia e formazioni paramilitari.
- *Esercito della Repubblica di Bosnia Erzegovina (Armija Republike Bosne i Hercegovine – ARBiH)*: l'esercito governativo della Bosnia Erzegovina, legato al gruppo etnico dei bosgnacchi, fu istituito ufficialmente il 15 aprile 1992 e si calcola che all'inizio del conflitto fosse composto da circa 70mila soldati, di cui solo 44mila regolarmente armati¹⁴.

Allo scoppio della guerra non esisteva un vero e proprio esercito bosgnacco e la difesa del territorio venne organizzata su base locale dalla Lega Patriottica (*Patriotska Liga – PL*; fondata da Sefer Halilović, generale dell'esercito), da milizie della Difesa Territoriale e da gruppi paramilitari.

- *Esercito della Republika Srpska (Vojska Republike Srpske - VRS)*: fondato il 12 maggio 1992, in seguito alla scissione dall'Armata Popolare Jugoslava (JNA)¹⁵, sin dall'inizio del conflitto e grazie al supporto economico e militare ricevuto da questa fu il meglio equipaggiato soprattutto per quanto riguarda gli armamenti pesanti.

Forte di circa 75-80mila soldati, controllò sin da subito la maggior parte dei depositi di armi situati in territorio bosniaco e di appartenenza del JNA e nel 1993, si calcola che arrivasse a occupare addirittura il 70% del territorio bosniaco; nell'esercito inoltre, confluirono anche numerose unità paramilitari.

¹³ Si trattava di forze militari autonome formate da riservisti con una organizzazione molto decentralizzata e indipendente affidata alle singole Repubbliche che formavano la Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia.

¹⁴ Mary Kaldor, "Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale", p. 57.

¹⁵ L'Armata Popolare Jugoslava (JNA) rappresentò l'esercito della Jugoslavia dal 1945 al 1992. Con la dissoluzione della Jugoslavia, la JNA venne sciolta il 20 maggio 1992 e la sua eredità venne raccolta dalle forze armate della nuova Repubblica Federale di Jugoslava composta da Serbia e Montenegro. Gran parte delle truppe della JNA confluì nel nuovo Esercito della Republika Srpska, a cui fornì anche supporto logistico.

Forze regolari in Bosnia-Erzegovina (1995)¹⁶

	Forze armate	Carri armati	Artiglieria	Lanciamissili	Mortai
ARBiH	92.000	31	100	2	200
HVO	50.000	100	200	30	300
VRS	75.000	370	700	70	900

1.b. L'emergenza mine

Durante il conflitto inoltre, secondo i dati del “*Landmine Monitor Report*”, 3.346 persone rimasero uccise a causa delle mine, le quali, circa un milione, erano situate sul fronte di guerra, lungo più di mille chilometri e in continua evoluzione¹⁷.

Attualmente, si stima che siano ancora presenti in Bosnia Erzegovina tra le 200 e le 250mila mine disperse su un territorio di circa 2mila chilometri quadrati; inoltre, si calcola che dal 1992 al 2008 le vittime registrate per l'esplosione di questi ordigni siano 5.003 e secondo i dati della “*Mine Action Strategy*”, un documento approvato il 24 aprile 2008 dal Consiglio dei Ministri della Bosnia, il Paese dovrebbe essere libero dalle mine entro il 2019¹⁸.

Capitolo 2

SITUAZIONE ECONOMICA

L'economia bosniaca, dopo tre anni di guerra, appariva completamente devastata, dal momento che si era fermata ogni tipo di produzione eccetto quella destinata agli armamenti, con la conseguenza che per tutta la durata del conflitto e negli anni seguenti fiorì un redditizio mercato nero di vastissime proporzioni.

¹⁶ Fonte: “Bilancio militare 1995-1996, *International Institute for Strategic Studies*, London 1996”, in M. Kaldor, cit., p. 58.

¹⁷ Stefania Divertito, Luca Leone, “Il fantasma in Europa. La Bosnia del dopo Dayton tra decadenza e ipotesi di sviluppo”, pp. 248-249.

¹⁸ Fonte: “Morte di uno sminatore”, in www.osservatoriobalcani.org

Nel periodo prebellico le infrastrutture risultavano ampiamente sviluppate e la produzione si incentrava nel settore agroalimentare, nell'industria pesante e chimica; tuttavia, a causa delle enormi proporzioni che assunsero i combattimenti, si stima che al termine del conflitto la produzione era scesa al 25% di quella precedente¹⁹.

In particolare, la capacità produttiva del settore industriale cadde di circa il 95% dal 1990 al 1994; inoltre, si stima che al momento della firma degli Accordi di Dayton vi fossero 425mila soldati smobilizzati e 13mila persone che, a causa di traumi legati alla guerra, non poterono riprendere le loro occupazioni, alimentando così una dilagante disoccupazione, stimata al 50-60%.

Il collasso dei mercati e i danni alle infrastrutture avevano portato a una caduta del GDP (*“per capita Gross Domestic Product”*) pro capite al 30% dei livelli registrati nel periodo pre-bellico²⁰.

Emblematico della disastrosa condizione economica della popolazione al termine del conflitto, il dato sul reddito pro capite, che dai 2.723 dollari del 1991 toccò i 300 dollari nel 1995²¹.

Secondo le stime della Banca Mondiale i danni economici ammontarono a una cifra compresa tra i 15 e i 20 miliardi USD.

Per quanto concerne la disoccupazione, questa avrebbe raggiunto addirittura il 90%, cifra ben più alta del 50-60% citato in precedenza; l'assenza di dati certi su tale fenomeno è senza dubbio dovuta alle difficoltà incontrate dai vari analisti nello stabilire delle cifre esatte, a causa delle enormi proporzioni raggiunte dal conflitto²².

¹⁹ Fonte: Istituto Commercio Estero (ICE), www.ice.gov

²⁰ Fonte: “The European Community (EC) Economic Regeneration Programme”, www.seerecon.org

²¹ Angelo Lallo, Lorenzo Toresini, “Il tunnel di Sarajevo. Il conflitto in Bosnia-Erzegovina: una guerra psichiatrica?”, p. 74.

²² Elizabeth M. Cousens, Charles K. Cater, “Toward peace in Bosnia. Implementing the Dayton Accords”, p. 25.

2.a. Alcuni dati economici (stime 1997)²³

- Esportazioni totali: 595 milioni USD
- Importazioni totali: 2.568 milioni USD
- Debito totale insoluto: 566 milioni USD
- PIL: 3.7 miliardi USD

2.b. Situazione delle infrastrutture

Le linee ferroviarie, alla fine del 1995, risultavano funzionanti soltanto per il 40% dei 1.041 chilometri totali stimati nel 1991 e operanti a meno del 10% delle loro capacità; si calcola inoltre che subirono danni per un ammontare di 1 miliardo di dollari²⁴.

Anche le abitazioni subirono gravi danni: nel 1995 i 2/3 delle case risultava danneggiato e 1/4 di esse era andato totalmente distrutto; inoltre, il 30-40% degli ospedali era inutilizzabile, il 70% degli edifici scolastici era stato distrutto, danneggiato o requisito per altri scopi e il 45% degli impianti industriali era stato distrutto²⁵.

Per quanto riguarda la rete viaria invece, al termine del conflitto la situazione rimaneva pressoché invariata rispetto al 1991.

Capitolo 3

SITUAZIONE UMANITARIA

3.a. Vittime del conflitto

Al termine del conflitto, la situazione umanitaria in Bosnia Erzegovina si rivelò di una gravità assoluta, sia per l'elevato numero di vittime, sia per le difficilissime condizioni dei profughi.

²³ Fonte: "20 Years Trends. Key indicators tracing trends in BiH's social and economic development over the last twenty years", in www.worldbank.org

²⁴ Fonte: Istituto Commercio Estero

²⁵ A cura di Francesco Guida, "Dayton dieci anni dopo: guerra e pace nella ex Jugoslavia", p. 170.

Purtroppo, una delle più tristi e dolorose diatribe del dopoguerra si è svolta intorno al calcolo del numero dei caduti durante la guerra, vera e propria “battaglia verbale” cui hanno preso parte soprattutto i tre gruppi etnici che si sono combattuti a partire dal 1992; infatti, “gonfiare” il numero delle vittime appartenenti al proprio gruppo, avrebbe significato far pendere la bilancia del sostegno internazionale dalla propria parte.

Per circa un decennio varie stime hanno calcolato in circa 400.000 il numero delle vittime, mentre più tardi è stato lo stesso governo bosniaco ad ammettere che si aggirassero intorno alle 200.000; riportando dei dati più recenti, il Centro di Documentazione e Ricerca di Sarajevo nella pubblicazione “*The Bosnian Book of the Dead*” del 2007, stima i caduti in 97.207²⁶.

La maggior parte delle fonti consultate attesta però intorno alle 250.000 coloro che hanno perso la vita nel conflitto: una stima simile attendibile riporta che coloro che persero la vita nel conflitto in Bosnia furono circa 275mila, 139mila dei quali registrate tra i bosniaci di religione musulmana (circa il 50% delle vittime totali), 96mila tra i serbo bosniaci (34.9% sul totale), 28mila tra i croati (10.2% sul totale) e 12mila tra persone non appartenenti a un determinato gruppo etnico (4.4% sul totale); inoltre, circa 200mila individui rimasero feriti e più di 15mila invalidi a causa di gravi menomazioni riportate durante il conflitto²⁷.

3.b. Campi di prigionia

Durante la guerra in Bosnia, ogni gruppo etnico stabilì all’interno dei territori controllati dal proprio esercito numerosi campi di concentramento.

Secondo l’indagine di Cherif Bassiouni²⁸, furono organizzati circa 715 campi di prigionia, di cui “237 furono costituiti dai serbo-bosniaci e dall’ex-Repubblica Jugoslava; 89 dal governo e dall’esercito della Bosnia

²⁶ Francesco Strazzari, “Notte balcanica. Guerre, crimine, stati falliti alle soglie d’Europa”, p. 19.

²⁷ S. Bianchini, M. Uvalić, “The Balkans and the challenge of economic integration. Regional and European perspectives”, p. 201.

²⁸ M. Cherif Bassiouni, giurista americano di origine egiziana inviò sul territorio della ex Jugoslavia undici commissioni di inchiesta con lo scopo di indagare a fondo il tema dei diritti umani; furono intervistati 223 prigionieri, indagati 1.673 casi di stupro e raccolte 800 testimonianze di vittime, giungendo alla conclusione che vi furono circa 250mila vittime e 50mila torturati.

Erzegovina, 77 dai croati bosniaci, dal governo della Croazia, dall'esercito croato e dal Consiglio di Difesa Croato; 4 vennero costituiti congiuntamente dal governo bosniaco e dai croato-bosniaci; e 308 erano i campi di cui non si sa con certezza sotto quale effettivo controllo fossero"²⁹.

In questi campi si commettevano quotidianamente una serie infinita di atti disumani, tra cui esecuzioni di massa, torture, stupri e altre forme di violenza sessuale; all'interno di questi inoltre, venivano allestiti veri e propri bordelli frequentati dai soldati e dove venivano fatte prigioniere moltissime donne in prevalenza musulmane.

La commissione presieduta da Bassiouni ha calcolato che sono state circa 20.000 le donne vittime di stupri mentre 50.000 coloro che sono stati torturati³⁰; *"l'antica pratica dello stupro è stata vissuta nella ex Jugoslavia in modo nuovo e cioè come strumento terroristico per indurre gli abitanti ad abbandonare i territori che si volevano occupare"*³¹.

Oggi, a conflitto concluso, la vita di moltissime di queste donne si svolge in un contesto caratterizzato da innumerevoli difficoltà; al trauma psicologico e fisico connesso alla violenza sessuale, si aggiunge il fatto che attualmente le donne vittime di stupri non rientrano all'interno di categorie disagiate a cui è prevista copertura sociale e medica e ottengono assistenza soltanto dalla comunità islamica e da alcune associazioni femminili³².

3.c. La pulizia etnica

Sin dall'inizio del conflitto, nei disegni politici dei vari gruppi etnici, si fece previsione di un sistematico ricorso a operazioni di pulizia etnica, in un paese in cui da secoli vivevano fianco a fianco serbi, croati e musulmani, senza che vi fosse una netta prevalenza in termini di popolazione da parte di una specifica etnia sulle altre.

²⁹ M. Cherif Bassiouni, "Indagine sui crimini di guerra nell'ex Jugoslavia. L'operato della commissione degli esperti del Consiglio di Sicurezza e il suo rapporto finale", p. 82.

³⁰ Luca Rastello, "La guerra in casa", p. 218.

³¹ Elena Doni, Chiara Valentini, "L'arma dello stupro. Voci di donne della Bosnia", p. 38.

³² A. Lallo, L. Toresini, cit., p. 74.

Secondo Elena Doni, *“in estrema sintesi, la pulizia etnica è il rifiuto radicale della convivenza fra gruppi diversi per origine e religione”*³³, mentre per Tadeusz Mazowiecki, l'ex premier polacco che fu nominato relatore speciale per le violazioni dei diritti umani nella ex Jugoslavia, l'espressione si riferiva soprattutto all'eliminazione degli appartenenti a un determinato gruppo etnico da parte dei membri del gruppo etnico che controlla il territorio³⁴.

La pulizia etnica fu organizzata soprattutto dagli eserciti croato e serbo coadiuvati in questo compito dalle rispettive formazioni paramilitari, le quali entravano nelle città e nei villaggi liberati dagli eserciti per poi abbandonarsi ad atti di ferocia inaudita contro la popolazione civile, saccheggiando case e negozi per poi incendiarli o destinarli a persone della loro stessa etnia.

È evidente che la distruzione in larga scala delle proprietà e l'umiliazione dei civili rientravano all'interno di un preciso progetto studiato a tavolino.

A conflitto concluso, *“secondo le stime dell'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite, nella Bosnia settentrionale rimanevano solo 13mila Musulmani su una popolazione originaria di circa 350mila, e solo 4mila Musulmani e Croati rimanevano nella Bosnia orientale e nell'Erzegovina meridionale su una popolazione originaria di 300mila”*³⁵.

3.d. Le fosse comuni

Oltre ai campi di concentramento, la guerra in BiH conobbe anche l'orrore delle fosse comuni; secondo l'indagine di Bassiouni, il 31 marzo 1994, quindi a combattimenti ancora in corso, furono individuate 143 fosse comuni contenenti fino a 5000 corpi³⁶.

Nel dopoguerra inoltre, a partire dal 1996 fino al 2002, sono state scoperte altre 156 fosse comuni³⁷.

In un'intervista del 2004 ad Amor Mašović, avvocato e Presidente della Commissione Federale per le persone scomparse in BiH, egli affermava che le

³³ E. Doni, C. Valentini, cit., p. 15.

³⁴ E. Doni, C. Valentini, cit., p. 15.

³⁵ M. Kaldor, cit., p.64.

³⁶ M. Cherif Bassiouni, cit., p. 97.

³⁷ A. Lallo, L. Toresini, cit., p. 64.

fosse comuni scoperte erano allora 363, ma stimava che ne esistessero ancora circa 180-200 sul territorio della Bosnia Erzegovina³⁸.

3.e. *Questione profughi, rifugiati e “internally displaced persons”*³⁹

Per circa tre anni, dal 1992 al 1995, ondate di rifugiati e “persone allontanate” (*displaced persons*) affluirono all’interno della Bosnia Erzegovina da moltissime direzioni.

Alla fine del 1995, il numero dei rifugiati bosniaci all’estero raggiungeva la cifra di 1.250.000 e vi erano circa 1.370.000 “*internally displaced persons*” in Bosnia Erzegovina, per un totale di 2.620.000, costituendo il 58,2% dell’intera popolazione censita prima della guerra (36,5% della popolazione bosgnacca, 31,2% serbo bosniaca e 20,4% croato bosniaca). Inoltre, si calcola che dal marzo 1992 sino alla fine del 1995, sia stata registrata una diminuzione del 40% sul numero totale degli abitanti a causa di decessi e di esodi⁴⁰.

³⁸ Fonte: “Bosnia Erzegovina: il paese delle fosse comuni”, in www.macondo3.org

³⁹ Esiste una differenza di fondo tra questi concetti: mentre la definizione “rifugiato” o “*displaced person*” (DP) si riferisce in linea generale a una persona che è stata costretta a lasciare il luogo di residenza e temendo a ragione di essere perseguitato per motivo di razza, religione o nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione del paese di origine; il profugo o sfollato è invece colui che è costretto a lasciare il proprio paese a causa di guerre, persecuzioni, violazioni dei diritti umani e catastrofi senza tuttavia ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato; infine, “*internally displaced person*” (IDP) fa riferimento a persone o gruppi di persone che sono stati obbligati ad abbandonare le loro abitazioni e che sono rimasti all’interno del proprio stato.

⁴⁰ S. Bianchini, M. Uvalić, cit., p. 202.

PARTE SECONDA

Accordo di Dayton e struttura politico-istituzionale

Capitolo 1

ANALISI ACCORDO DI DAYTON

1.a. Road to Dayton

Per comprendere Dayton, dobbiamo tener presente come gli USA reagirono al conflitto in Jugoslavia mantenendo sin dai primi momenti un atteggiamento distaccato e lasciando che fossero gli Europei a impegnarsi attivamente nella sua gestione.

La posizione dell'amministrazione Bush di evitare il coinvolgimento derivava soprattutto dalla consapevolezza che si trattasse di un conflitto etnico di difficile lettura e comprensione anche all'interno dell'Europa stessa.

Se forse si fosse agito con tempismo, si sarebbe giunti a una risoluzione della guerra in tempi brevi, ma gli enormi interessi che ruotavano intorno al conflitto, soprattutto di natura economica e l'incapacità delle delegazioni europee di trovare una posizione comune, causarono un'escalation dei combattimenti senza precedenti; di conseguenza, si rese indispensabile l'intervento militare e diplomatico americano a porre rimedio a una situazione ormai gravemente compromessa.

È soprattutto nel 1995 che assistiamo a una svolta importante nella linea politica scelta dall'amministrazione USA, quando Bill Clinton, subentrato nel 1993 a George H. W. Bush nella Presidenza della Casa Bianca, spinto anche da questioni di politica interna, decise di risolvere definitivamente e il più in fretta possibile il drammatico conflitto bosniaco.

I bombardamenti NATO, realizzati in seguito a forti pressioni dell'establishment americano, combinati con la volontà di raggiungere un equilibrio militare tra le parti in lotta, contribuirono alla creazione delle condizioni necessarie affinché si ponessero le basi per le successive negoziazioni di pace.

Infatti, nei primi giorni del settembre 1995, i rappresentanti bosniaci dei tre gruppi etnici riuniti a Ginevra, trovarono un accordo di massima su tre principi base.

In primo luogo sarebbero esistite due Entità all'interno della Bosnia, la RS e la Federazione Croato-Musulmana, ciascuna con la sua costituzione ed estesi poteri di *self-government*, separate dalla "linea di confine inter-Entità" (IEBL) e con la possibilità di stabilire relazioni con Croazia e Serbia; secondo punto, la divisione territoriale tra le Entità si sarebbe basata sul sistema 51-49% (ai Serbi sarebbe spettato il 49% del territorio, ai Bosniaci il 33,3% e ai Croati il 17,7%); infine, sarebbero stati preservati i confini della Bosnia internazionalmente riconosciuti⁴¹.

I colloqui di pace finali a Dayton tra le delegazioni guidate da Slobodan Milošević, Alija Izetbegović⁴² e Franjo Tuđman⁴³, iniziarono formalmente in data 1 novembre 1995.

Mediatori delle trattative furono Richard Holbrooke⁴⁴ e Warren Christopher⁴⁵, il quale indicò quattro punti fondamentali che avrebbe dovuto contenere il documento di pace finale: il riconoscimento della Repubblica di Bosnia-Erzegovina come stato sovrano, ma articolato in due "Entità" diverse, quella serbo bosniaca e quella croato-musulmana, l'elaborazione di uno statuto speciale per Sarajevo, in quanto capitale comune, la difesa dei diritti dell'uomo e la chiamata in giudizio di coloro che negli ultimi tre anni si erano macchiati di crimini di guerra.

Sebbene durante la prima settimana dei negoziati si registrarono ben pochi progressi, tuttavia il 10 novembre Izetbegović e Tuđman trovarono un accordo definitivo riguardo lo status della Federazione, che sino ad allora era rimasta un'entità dai tratti non ben definiti.

Un importante segnale in direzione di una positiva risoluzione delle trattative, fu rappresentato dall'arrivo a Sarajevo di 70 ufficiali della NATO incaricati di preparare i piani per l'insediamento sul territorio di un contingente militare che avrebbe sostituito la missione UNPROFOR.

⁴¹ Roberto Belloni, "State Building and International Intervention in Bosnia", p. 16.

⁴² Alija Izetbegović (1925-2003), fondatore e leader del partito SDA (*Stranka Demokratske Akcije*), fu Presidente della Bosnia Erzegovina dal 1990 al 1996 e membro della Presidenza dal 1996 al 2000.

⁴³ Franjo Tuđman (1922-1999), leader del partito HDZ (*Hrvatska Demokratska Zajednica*), fu Presidente della Croazia per tre volte, dal 30 maggio 1990 sino al 10 dicembre 1999.

⁴⁴ Richard Holbrooke, Vicesegretario di Stato statunitense per gli Affari europei e mediatore nel conflitto nella ex Jugoslavia, è stato il capo negoziatore degli Accordi di Dayton.

⁴⁵ Warren Christopher ha ricoperto la carica di Segretario di Stato USA dal 1993 al 1997.

Tuttavia, all'ultimo momento, le delegazioni si trovarono divise su alcune tematiche inerenti gli aspetti più delicati del contenzioso, ovvero la linea di demarcazione tra la Repubblica Serba e la Federazione Croato-Musulmana e lo status di Sarajevo, città di enorme valore simbolico sia per i serbo bosniaci che per i musulmani bosniaci.

Il 19 novembre, per sbloccare le trattative, i rappresentanti delle tre delegazioni furono intimati a scegliere tra la pace e la guerra, dal momento che venne loro imposto un vero e proprio ultimatum che teoricamente sarebbe scaduto il giorno stesso; in realtà, le trattative si protrassero fino al 21 novembre, quando l'estremo tentativo di mediazione di Warren Christopher sortì un esito positivo soprattutto su Milošević, il quale acconsentì a trovare un compromesso⁴⁶.

Dal momento che la "questione Brčko" presentava difficoltà insormontabili per una sua risoluzione in tempi brevi, onde evitare il fallimento delle negoziazioni, si decise di affidarne la gestione a un arbitrato internazionale, il quale avrebbe deciso sullo status della città entro un anno.

Il 21 novembre fu quindi firmato l'accordo definitivo, conosciuto come GFAP (*General Framework Agreement for Peace*) o DPA (*Dayton Peace Agreement*), il quale sancì la fine delle ostilità; l'accordo venne formalizzato in seguito come trattato dai Presidenti di Bosnia, Croazia e Serbia a Parigi il 14 dicembre e per renderlo operativo, vi presero parte ben 25 Stati dell'Alleanza Atlantica e della *Partnership for Peace* (PfP)⁴⁷.

L'Accordo⁴⁸, di 154 pagine, era costituito da un trattato base e da 11 annessi e in linea generale prevedeva:

- riconoscimento della Bosnia Erzegovina come stato unitario, internazionalmente riconosciuto, con capitale Sarajevo, aperta a tutti;

⁴⁶ J. Pirjevec, "Le guerre jugoslave, 1991-1999", pp. 520-525.

⁴⁷ Il *Partenariato per la Pace* è un programma di cooperazione bilaterale tra singoli stati (Partners) e la NATO; agli stati membri della PfP viene permesso un tipo di relazione speciale con la NATO che consente la scelta delle priorità per la cooperazione. Scopo della PfP consiste nell'aumento della stabilità, nella diminuzione delle minacce alla pace e nella costruzione di strette relazioni in tema di sicurezza. La Bosnia è entrata a far parte della PfP il 14 dicembre 2006. Le attuali relazioni della Bosnia con la NATO si sviluppano attraverso un *Programma Individuale di Partenariato* (IPP) e un *Piano di Azione per un Partenariato Individuale* (IPAP) approvato nel maggio 2008.

⁴⁸ Vedi Allegato 1

- divisione (da completarsi entro 90 giorni dalla firma dell'Accordo di Dayton) del Paese in due Entità ovvero la Federazione Croato-Musulmana (FBiH - *Federacija Bosne i Hercegovine*), comprendente il 51% del territorio e la Repubblica Serba (RS - *Republika Srpska*), costituita dal 49% del territorio; le due Entità, benché dotate di continuità territoriale sono tuttora divisi da una "Linea di Confine Inter-Entità" (IEBL - *Inter-Entity Boundary Line*) lunga 1.080 chilometri e avrebbero potuto stabilire relazioni speciali con le confinanti Repubbliche di Croazia e Serbia;
- redazione di una nuova Costituzione;
- diversi meccanismi di protezione dei diritti umani;
- ritorno dei profughi alle proprie case;
- ricostruzione dell'economia;
- piano per lo schieramento sotto controllo NATO di un contingente di 60mila uomini per sorvegliare la cessazione delle ostilità (IFOR - *Implementation Force*);
- perseguimento di tutti gli individui che si fossero resi responsabili di crimini di guerra presso il Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia - ICTY*)⁴⁹;
- ritiro entro trenta giorni di tutte le forze militari straniere a eccezione delle truppe delle Nazioni Unite (durante questo periodo le parti in lotta avrebbero dovuto radunare le proprie truppe nei rispettivi settori, dietro la IEBL).

⁴⁹ Il Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia, con sede all'Aia, fu istituito con la Risoluzione 827 (1993) adottata il 25 maggio 1993.

1.b. Valutazioni

L'evolversi degli eventi mise in luce in modo netto e inequivocabile l'immagine di un'Europa indecisa e debole nell'azione soprattutto a causa della mancanza di una politica estera comune, nonostante che il cosiddetto secondo pilastro (PESC – Politica Estera e di Sicurezza Comune), fosse stato allora appena introdotto con grandi prospettive dal Trattato di Maastricht.

Dall'altro lato, l'intervento militare e diplomatico della NATO fortemente voluto dagli Stati Uniti, seppur soggetto a numerose critiche, si rivelò di grande efficacia nel porre termine al conflitto.

Per quanto riguarda l'Organizzazione delle Nazioni Unite, la missione di *peacekeeping* che fu dispiegata sul territorio incontrò notevoli difficoltà nell'adempimento degli obiettivi che si era proposta a causa delle regole vincolanti cui fu sottoposta; la guerra raggiunse dimensioni tali che soltanto il massiccio intervento militare della NATO riuscì a decretare la fine delle ostilità

Volendo effettuare una riflessione più generale, emerge in questo contesto la distinzione fondamentale tra, da un lato operazioni di *peacekeeping* e dall'altro operazioni di *peaceenforcing*; nel caso del conflitto bosniaco si sarebbe rivelata indubbiamente più utile quest'ultima tipologia di intervento, in quanto avrebbe implicato un uso decisamente più incisivo della forza in una guerra di vaste proporzioni e ancora in corso di svolgimento.

La UNPROFOR svolse invece compiti di *peacekeeping*: la missione fu autorizzata a ricorrere all'uso della forza solo per autodifesa e in modo proporzionato e il suo mandato ben presto si rivelò debole e inadeguato a fronteggiare la situazione⁵⁰.

Inoltre, dobbiamo rilevare l'incapacità di alcuni comandanti UNPROFOR nella difesa delle zone di sicurezza, emblematico il caso di Srebrenica.

⁵⁰ Franco Angioni, "Sociologia dei conflitti e della pace. Parte seconda. Lezione 7", p. 3.

Il battaglione olandese guidato dal tenente colonnello Ton Karremans fu schierato nella cittadina con il compito di “impedire la conquista da parte dei serbi”⁵¹ che assediavano Srebrenica.

Tuttavia, quando nel luglio 1995 le truppe del generale Ratko Mladić entrarono nell'enclave, i caschi blu olandesi, oltre a non proteggere la popolazione, fuggirono dalla città, lasciando che circa 8mila uomini musulmani fossero massacrati dai serbo-bosniaci in soli dieci giorni.

In definitiva, Dayton si presentò come una conclusione del conflitto ma dall'altra, pur di raggiungere un compromesso tra le parti e porre fine alle ostilità, confermò un atteggiamento troppo passivo nei confronti della politica aggressiva del governo serbo guidato da Milošević.

Gli accordi riuscirono certamente nell'intento di bloccare le mire espansionistiche del leader serbo, ma già si prospettò la nascita di uno Stato, che seppur riconosciuto a livello internazionale, rivelava la sua debolezza, con al suo interno una sorta di parastato, la Republika Srpska, restia a rinunciare alla propria indipendenza.

I termini del compromesso e la gravità del conflitto profilarono in modo inequivocabile l'assoggettamento della comunità internazionale alle volontà delle singole etnie in lotta tra di loro; queste infatti, erano riuscite nell'intento di ottenere riconoscimento alle loro conquiste territoriali, spesso frutto di una feroce e chirurgica pulizia etnica.

Dal punto di vista diplomatico, le negoziazioni di Dayton non avrebbero potuto evolversi diversamente, a causa della situazione sul terreno ormai compromessa e dell'intransigenza dei tre gruppi etnici a trovare dei punti di accordo.

Nonostante quindi il successo ottenuto nell'aver posto fine alle ostilità, l'Accordo di Dayton non andava necessariamente esaltato né dall'Europa né dagli Stati Uniti, a causa delle diffuse responsabilità nell'aver permesso l'evolversi di un conflitto di così vaste proporzioni, fingendo di non vedere che cosa accadeva nel cuore dell'Europa.

⁵¹ L. Rastello, cit., p.248.

Lo scenario futuro che si prospettò nel novembre 1995 era assai incerto, in quanto rimasero aperte molte incognite su quale avrebbe dovuto essere lo status finale della Bosnia.

Le questioni della pace e della stabilità si presentarono come due pilastri talmente interconnessi tra di loro, che il cedimento di uno di essi avrebbe pregiudicato l'intera architettura del sistema predisposto a Dayton.

Le domande che l'intera comunità internazionale si pose rispecchiavano questi timori, in particolare ci si interrogò sul fatto se alla cessazione delle ostilità avrebbe fatto veramente seguito la prospettiva concreta di una soluzione dell'instabilità e se Dayton dovesse essere considerato solo come una tappa della crisi jugoslava, non ancora giunta al suo compimento.

L'Europa, perfettamente consapevole della stretta connessione tra la stabilità dei Balcani e quella dell'Unione, impose pertanto alle delegazioni del Vecchio Continente di impegnarsi a lungo termine in direzione di uno sviluppo concreto del Sud-est europeo.

Tale questione scosse a tal punto le coscienze dei governi europei, che da Dayton in poi, questi avrebbero dovuto impegnarsi maggiormente nei Balcani occidentali, adottando una politica di *accession strategy* per i Paesi di tale area geografica⁵².

La comunità internazionale, in sede di accordo, adottò una strategia per il dopoguerra che prevede l'investitura di una responsabilità diretta del governo centrale, intervenendo trasformando la Repubblica in una sorta di protettorato internazionale.

Tale decisione rivelò un aspetto molto importante: dal momento che l'intero sistema si sarebbe retto esclusivamente sull'aiuto economico e militare proveniente dall'esterno, seppur volto a promuovere e garantire una situazione di pacificazione interna, la convivenza delle etnie e la democratizzazione, tuttavia avrebbe ineludibilmente vincolato il futuro della Bosnia alla volontà della comunità internazionale.

Inoltre, la scelta di affidare la gestione dei processi di ricostruzione istituzionale e sociale esclusivamente agli organismi internazionali, emarginò

⁵² A cura di F. Guida, cit., pp. 121-126.

inevitabilmente i soggetti politici locali, con conseguenze negative riguardo allo sviluppo del Paese.

In definitiva, Dayton dette l'avvio in Bosnia a un gigantesco e complicatissimo sistema di *governance*, cui deve aggiungersi la difficoltà di comprendere la natura di tale guerra e la presenza di legami molto stretti tra politica e settori grigi dell'economia, legittimando di conseguenza le frantumazioni etniche e i leader emersi durante il conflitto.

Gli obiettivi immediati dell'agenda politica del dopoguerra si incentrarono sugli aspetti di implementazione della pace (sicurezza, smobilitazione, ricostruzione e rientro profughi), ma sin da subito emerse la tendenza a "stendere una sorta di velo" sul passato.

Dal momento che le colpe collettive furono oscurate, l'operato della giustizia fu reso quanto mai difficoltoso e si verificò una sorta di istituzionalizzazione delle divisioni etniche, con effetti negativi sul processo di pace⁵³.

Capitolo 2

GLI ANNESSI: QUESTIONI MILITARI E CIVILI

2.a. Gli annessi militari e la "questione sicurezza"

Al termine della guerra, la comunità internazionale si trovò di fronte due fondamentali sfide dal punto di vista della sicurezza: in primo luogo, occorreva impegnarsi profondamente per escludere il rischio di un riacutizzarsi del conflitto fra i vari gruppi etnici; in secondo luogo, era necessario assicurare il cessate il fuoco per quanto riguardava i civili ed evitare che questi subissero nuove violenze.

Per raggiungere con efficacia questi risultati, le parti furono obbligate a seguire un processo di *law enforcement* "in accordance with internationally recognized standards and with respect for internationally recognized human rights and fundamental freedoms"⁵⁴.

⁵³ A cura di F. Guida, cit., pp. 270-273.

⁵⁴ E. M. Cousens & C. K. Cater, cit., p. 53.

- Annesso 1A – *Aspetti militari dell'Accordo di Pace*

In base a tale Annesso, fu affidata alla NATO la gestione di qualsiasi attività militare che si sarebbe svolta sul territorio della Bosnia Erzegovina.

Fu stabilito che tutte le forze militari esterne si sarebbero dovute ritirare dal Paese; inoltre, UNPROFOR, IFOR e IPTF e ogni organizzazione militare operante sotto egida NATO furono investite di ampissimi poteri, al contrario delle truppe di riferimento di ogni gruppo etnico che avrebbero dovuto rispettare la sovranità del loro stesso Stato.

L'Articolo VI conferì alla IFOR "*complete and unimpeded movement*" all'interno della Bosnia e la missione sarebbe stata giudicata irresponsabile in caso di eventuali danni arrecati da questa alle proprietà, così come le fu permesso di erigere blocchi stradali e *checkpoints* senza dover ottenere l'autorizzazione a procedere.

Il mandato della NATO fu esteso ben oltre la realizzazione e implementazione degli aspetti militari; infatti, l'Articolo VI dell'Annesso 1A ("*Deployment of the Implementation Force*"), enunciando i compiti della missione IFOR, incluse tra questi il dovere di adottare "*secure conditions for the conduct by others of their tasks associated with the peace settlement, including free and fair elections*" e di gestire "*the movement of organisations in the accomplishment of humanitarian missions*"⁵⁵.

Le preoccupazioni relative alla questione sicurezza influenzarono in modo decisivo la stesura del trattato e si dovette tenere in conto ogni elemento esterno capace di destabilizzare la pace appena raggiunta.

In tal senso, il testo fece esplicitamente riferimento a delle forze extramilitari (gruppi civili armati, guardie nazionali, riservisti, polizie militari e polizie speciali del Ministero degli Affari Interni, forze militari esterne), le quali si erano rese responsabili di attacchi contro i civili, sia durante il conflitto che nell'immediato dopoguerra.

⁵⁵ David Chandler, "Bosnia. Faking democracy after Dayton", pp. 44-45.

- Annesso 1B – *Stabilizzazione Regionale*

In base all'Articolo I ("*Obbligazioni Generali*"), i firmatari degli Accordi decretarono che avrebbero adottato qualsiasi tipo di misura che garantisse una stabilità regionale attraverso un rigido controllo degli armamenti, in modo tale da creare le condizioni per una pace duratura.

In particolare, furono previste forme di cooperazione nel campo della sicurezza, affinché si delineassero un clima di fiducia reciproca e un equilibrio dal punto di vista militare.

L'OSCE fu incaricata di supervisionare la regolare applicazione delle direttive contenute nell'Annesso 1B e ricoprì un importante ruolo di negoziazione tra le Parti in relazione alle clausole relative a un accordo sui livelli degli armamenti.

- Annesso 2 – *Accordo sulla Linea di Confine Inter-Entità*

Secondo le direttive contenute in tale Annesso, la Forza di Implementazione (IFOR) fu autorizzata a tenere separate le parti in corrispondenza della IEBL (*Inter-Entity Boundary Line*), la linea di confine che divideva la Repubblica Srpska dalla Federazione Croato-Musulmana; la IFOR inoltre, si preoccupò di renderla stabile e sicura creando la Zona di Separazione (*Zone Of Separation - ZOS*), un'area demilitarizzata situata da entrambi i lati della IEBL, lungo la quale venne schierato un numero elevato di truppe internazionali.

La IFOR inoltre, intraprese svariate ispezioni militari all'interno degli arsenali appartenenti agli eserciti locali con l'obiettivo di ridurre il potenziale bellico e il numero di effettivi: si calcola che le truppe regolari diminuirono da 300mila a 86mila nel 1997⁵⁶.

La IFOR, in un'ottica di stabilizzazione del Paese, si incaricò di rimuovere nel più breve tempo possibile le forze militari esterne dal territorio della Bosnia; in particolare, una delle maggiori problematiche relative a questo punto, riguardò la questione dei *mujahideen*, combattenti islamici giunti durante la

⁵⁶ E. M. Cousens & C. K. Cater, cit., p. 54.

guerra a sostegno dell'esercito governativo, i quali organizzarono formazioni paramilitari.

(1) La missione “Forza di Implementazione” (IFOR)

In base agli Accordi di Dayton, fu previsto il dispiegamento sul territorio della Forza di Implementazione (*Implementation Force* - IFOR), una missione di *peacekeeping* incaricata di supervisionare l'osservanza degli aspetti militari.

La IFOR, autorizzata sotto il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, fu gestita dalla NATO (attraverso il controllo del NAC – *North Atlantic Council*), composta da circa 60.000 soldati (di cui 25.000 americani) e con un mandato a breve termine, dal momento che questo sarebbe dovuto terminare nel dicembre 1996, dodici mesi dopo la firma degli Accordi di Dayton.

Il ruolo della IFOR fu largamente percepito secondo la classica concezione di una forza di *peacekeeping* ben armata; essa infatti, avrebbe dovuto assicurare una stabilità di lungo termine dal punto di vista militare separando gli eserciti sul terreno, supervisionando il dispiegamento delle truppe locali e degli armamenti pesanti nelle rispettive aree previste dagli accordi e rendendo operativo il cessate-il-fuoco.

Le responsabilità della Forza di Implementazione furono strettamente connesse alle promesse effettuate dai principali gruppi etnici bosniaci in riferimento a tre punti essenziali: assicurare la sicurezza di tutti i civili che rientravano nelle loro giurisdizioni; provvedere a un *law-enforcement* non discriminatorio; cooperare con il Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia.

Fu richiesto alla Forza di Implementazione di supportare attivamente l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (*United Nations High Commissioner for Human Rights* - UNHCR) sulla questione del ritorno dei profughi e inoltre, fu fatta raccomandazione di “*observe and prevent interference with the movement of civilian population, refugees, and displaced*”

persons, and to respond appropriately to deliberate violence to life and person,⁵⁷.

Nei diciotto mesi seguenti gli Accordi di Dayton, la IFOR, sebbene autorizzata a effettuare ispezioni di qualsiasi forza militare presente sul territorio, optò soltanto per un controllo degli eserciti regolari, probabilmente per evitare un riacutizzarsi delle tensioni tra la popolazione civile.

A causa di tale comportamento omissivo, gruppi paramilitari e forze di sicurezza interna ne approfittarono per muoversi liberamente sul territorio, nonostante la presenza di decine di migliaia di *peacekeepers* pesantemente armati.

Motivo di tale “distrazione” da parte della Forza di Implementazione, può spiegarsi anche con il “vuoto” lasciato da Dayton nella gestione delle forze extramilitari presenti sul terreno.

(2) Cessate-il-fuoco e Linea di Confine Inter-Entità

Gli annessi relativi agli aspetti militari degli Accordi di Dayton si preoccuparono in primo luogo di assicurare il rispetto della linea del cessate-il-fuoco tra le forze serbo bosniache e quelle croato-bosgnacche.

Inizialmente, tale compito fu assolto nel periodo compreso tra l'11 ottobre e il 20 dicembre 1995 dalla Forza di Protezione delle Nazioni Unite, per poi essere assunto in seguito dalla Forza di Implementazione.

Come sancito dall'Annesso 1A, in conseguenza della separazione delle forze sul campo, la Republika Srpska ottenne il 49% del territorio della Bosnia e la Federazione Croato-Musulmana il 51%.

(3) Controllo degli armamenti e “Programma di addestramento ed equipaggiamento”

La strategia militare concordata a Dayton per assicurare una pace duratura in Bosnia prevede una riduzione generale dei livelli di armamenti presenti sul territorio.

⁵⁷ E. M. Cousens & C. K. Cater, cit., p. 38.

Come stabilito durante i negoziati, le forze in campo si impegnarono a rispettare nei sei mesi seguenti la firma degli Accordi di Dayton un pacchetto di misure relative al controllo delle armi.

L'Accordo sul controllo sub regionale degli armamenti sottoscritto il 14 giugno 1996 a Firenze sotto la supervisione dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa), impose un tetto massimo agli armamenti pesanti localizzati in territorio bosniaco.

Secondo lo "*Statement of Voluntary Limitations on Military Manpower*", allegato all'Accordo di Firenze, fu stabilito che la Bosnia si sarebbe dotata di un esercito di 60mila soldati, circa la metà della somma delle truppe delle due Entità, che raggiungeva le 110mila unità⁵⁸.

Nel contesto dell'Accordo di Firenze inoltre, gli stati Uniti proposero di addestrare ed equipaggiare le forze militari della Federazione a scopo di deterrenza contro un'eventuale futura aggressione da parte serba.

La strategia principale prevede una sorta di bilanciamento di poteri all'interno della Bosnia in ottica di una pace duratura; il "Programma di addestramento ed equipaggiamento", avviato a metà del 1996, venne supervisionato per tutta la sua durata dal Dipartimento di Stato USA.

Questo tipo di assistenza venne duramente criticato soprattutto dall'Europa, poiché andava a contrastare con lo sforzo della comunità internazionale di dissuadere le parti dal raggiungimento di obiettivi politici attraverso l'uso della forza militare.

La ferma opposizione al "Programma di addestramento ed equipaggiamento" riuscì nell'intento di escluderlo dal testo dell'Accordo di Dayton e, a quanto sembra, anche il Pentagono manifestò non pochi dubbi al riguardo.

Se valutiamo la questione da un altro punto di vista però, tale forma di assistenza militare rappresentò un incentivo molto forte affinché il governo Bosniaco non rifiutasse gli Accordi di Dayton.

⁵⁸ E. M. Cousens & C. K. Cater, cit., p. 55.

2.b. *Gli annessi civili*

Tali annessi, che costituiscono circa i cinque sesti dell'Accordo di Pace di Dayton, comprendono al loro interno un'ampissima gamma di attività, nel coordinamento delle quali ricoprono un ruolo determinante le organizzazioni internazionali.

Tra i compiti loro affidati, rientrano a pieno titolo la ricostruzione economica, la creazione di stabili istituzioni politiche, il rafforzamento delle garanzie dei diritti umani e la gestione e organizzazione delle elezioni politiche; i poteri regolatori delle organizzazioni e istituzioni internazionali furono incorporati all'interno del DPA, contribuendo in tal modo a conferire loro una solida base legale.

- Annesso 3 – Elezioni

In base alle disposizioni contenute nell'Annesso 3, l'OSCE fu investita di una serie di poteri in ambito di gestione e controllo dei processi elettorali.

L'Articolo II (*“Il ruolo dell'OSCE”*), stabilì che l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa avrebbe avuto l'autorità di *“adopt and put in place an election programme”* per la Bosnia e *“supervise, in a manner to be determined by the OSCE and in co-operation with other international organisations the OSCE deems necessary, the preparation and conduct of elections.”*

Considerato il difficile contesto bosniaco, il termine “supervisione” fu interpretato in modo ampio e furono attribuiti all'OSCE poteri che si spingevano ben oltre l'abituale ruolo di supervisore esercitato in altri Paesi dell'Europa orientale.

In tal senso, fu istituita una “Commissione Elettorale Provvisoria” (*Provisional Election Commission - PEC*), presieduta dal Capo della Missione OSCE, il quale fu investito di un potere di decisione finale in tema di processo elettorale.

La Commissione avrebbe anche potuto adottare regole elettorali e regolamenti riguardanti la registrazione dei partiti politici, i criteri di eleggibilità dei

candidati, il ruolo degli osservatori elettorali e la tipologia delle campagne elettorali.

Infine, era responsabile di “*supervising all aspects of the electoral process*”, “*ensuring compliance with the electoral rules*” ed “*ensuring that action is taken to remedy any violation of any provision*”⁵⁹.

La Commissione Elettorale Provvisoria ha terminato il suo mandato nell’agosto del 2001, in seguito alla fondazione della *Election Commission of Bosnia and Herzegovina*.

- Annesso 4 – *Costituzione*

In merito all’Articolo II (“*Diritti Umani e Libertà Fondamentali*”) dell’Annesso 4 riguardante la Costituzione della Bosnia Erzegovina, almeno in forma teorica viene assicurato nel Paese “*the highest level of internationally recognised human rights and fundamental freedoms*”.

Il secondo paragrafo (“*Standards Internazionali*”), stabilisce inoltre che la Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e le Libertà Fondamentali e i Protocolli a essa allegati debbano godere di diretta applicabilità in Bosnia Erzegovina, nonché di una situazione di preminenza all’interno dell’intero impianto legislativo.

La Costituzione impegnò il governo Bosniaco a sottoscrivere sedici accordi e convenzioni stipulati a livello internazionale elencati nell’Annesso 1 (Par. 7) e a incorporarli all’interno della Costituzione.

Dalla lettura dell’Articolo II, Par. 8 (“*Cooperazione*”) emerge anche la ferma volontà di garantire il rispetto dei diritti umani, nonché un loro rafforzamento a lungo termine⁶⁰.

Analizzando l’Articolo X (“*Emendamenti*”), in cui è sancito che “*no amendment to this Constitution may eliminate or diminish any of the rights and freedoms referred to in Article II*”, rileviamo ancora una volta, un atteggiamento volto a conferire al rispetto dei diritti umani inviolabilità assoluta .

⁵⁹ D. Chandler, cit., p. 46.

⁶⁰ D. Chandler, cit., p. 47.

(1) *La Corte Costituzionale*

L'istituzione della Corte Costituzionale rimanda all'Articolo VI del DPA; in base alle disposizioni ivi contenute la Corte è composta da 9 membri⁶¹, investiti del potere di emettere decisioni finali e vincolanti e delle seguenti competenze:

- giurisdizione esclusiva sulle questioni costituzionali che insorgono tra le Entità o tra le istituzioni centrali e quelle di una o entrambe le Entità;
- potere di verificare la costituzionalità di eventuali relazioni stabilite dalle Entità con gli Stati confinanti;
- giurisdizione sulle sentenze emesse dalle corti nazionali nel senso di valutarne la compatibilità da un punto di vista giuridico rispetto alle leggi domestiche e internazionali.

(2) *La Banca Centrale*

L'organizzazione della Banca Centrale è disciplinata dall'Articolo VII e in sede di negoziato fu stabilito che, per i primi sei anni dalla sua istituzione, avrebbe dovuto emettere valuta con l'obiettivo di prevenire la dilazione del credito.

Durante questo periodo iniziale, il Comitato Esecutivo della Banca fu diretto da un Governatore non di cittadinanza bosniaca designato dal Fondo Monetario Internazionale.

- Annesso 5 – *Arbitrato*

La Federazione e la Republika Srpska si impegnarono a rispettare due fondamentali direttive contenute all'interno degli "Agreed Basic Principles" stipulati a Ginevra in data 8 settembre 1995, in base alle quali avrebbero risolto le controversie ricorrendo ad arbitrati

⁶¹ I 9 membri sono selezionati secondo il seguente criterio: 4 dalla Camera dei Rappresentanti della Federazione, 2 dall'Assemblea Nazionale della Republika Srpska e 3 dal Presidente della Corte Europea dei Diritti Umani.

- Annesso 6 – *Diritti Umani*

Attraverso il Capitolo II dell’Annesso, fu istituita dal Consiglio d’Europa una Commissione per i Diritti Umani formata da due organismi:

- Ufficio del Difensore Civico (“*The Office of the Ombudsman*”)
- Camera dei Diritti Umani (“*Human Rights Chamber*”)

Il Difensore Civico (denominato anche in Bosnia “Ombudsman”, secondo la terminologia inglese), nominato per un periodo di 5 anni dal Presidente in carica dell’OSCE, è investito di ampissimi poteri e ha libero accesso a tutti i documenti ufficiali e alle pratiche giudiziarie e amministrative.

La Camera dei Diritti Umani, da parte sua, fu costituita da 14 membri ed ebbe il potere di decidere su tutti i casi di violazione dei diritti umani, per facilitarne la soluzione in tempi rapidi.

Il suo mandato terminò il 31 dicembre 2003 e fu sostituita da una Commissione per i Diritti Umani, operativa per un anno; dal 1° gennaio 2004, le decisioni relative a tutti i casi di violazione dei diritti umani in Bosnia vengono prese dalla Corte Costituzionale.

Furono inoltre coinvolte nella tutela dei diritti umani la Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, OSCE, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani e altre missioni od organizzazioni intergovernative o regionali fondate sul rispetto dei diritti umani.

- Annesso 7 – *Rifugiati e “persone allontanate”*

In base al Capitolo 2 venne istituita una “*Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees*” (CRPC), composta da 9 membri di cui 4 nominati dalla Federazione e 2 dalla Republika Srpska, con un mandato rispettivamente di 3 e 4 anni.

Il presidente e i 2 membri rimanenti sono invece stati nominati dal Presidente della Corte Europea dei Diritti Umani per un periodo di 5 anni.

La Commissione può decidere sulle rivendicazioni delle proprietà e, dove sorgano dispute relative al ritorno delle proprietà ai legittimi proprietari, essa

si mobilita per garantire i diritti di quest'ultimi o prevedendo loro almeno una compensazione.

- Annesso 8 – *Commissione per preservare i monumenti nazionali*

La Commissione, composta da 5 membri, è investita dell'autorità di decidere su eventuali richieste di riconoscimento di monumenti nazionali, valutazione che avviene in base a criteri culturali, storici, religiosi o etnici.

- Annesso 9 – *Costituzione di una Public Corporation per la Bosnia Erzegovina*

Questo Annesso ha istituito una "Commissione sulle *Public Corporations*" di 5 membri, incaricata di esaminare lo stabilimento sul territorio di aziende pubbliche miste in ottica di sviluppo delle Entità; vengono valutate le strutture interne di tali aziende, le condizioni necessarie per assicurarne l'effettiva operatività e le migliori condizioni economiche per sicuri investimenti di capitali a lungo termine nei settori dei servizi postali, dell'energia e delle telecomunicazioni (Articolo I, Par. 1 – "*Commission on Public Corporations*").

La Commissione ha istituito una "*Transportation Corporation*" con il compito di organizzare e rendere operative le infrastrutture dedicate ai trasporti (strade, ferrovie e porti).

- Annesso 10 – *Aspetti Civili dell'Accordo*

Nel contesto degli eccezionali ed estesi poteri regolatori attribuiti alla comunità internazionale nella gestione degli aspetti civili del dopoguerra, fu istituita la figura dell'Alto Rappresentante (*High Representative*)⁶².

⁶² L'Alto Rappresentante della comunità internazionale avrebbe dovuto essere sostituito in data 30 giugno 2007 dal Rappresentante Speciale dell'Unione Europea (*EU Special Representative - EUSR*), pilastro della presenza dell'Unione Europea in Bosnia, in ottica di garantire un approccio coordinato nel processo di pacificazione del Paese per ottenere una maggiore integrazione di questo con l'Unione Europea. Tuttavia, il rinvio della chiusura dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante non ha ancora permesso questo avvicendamento.

Tra i suoi compiti rientrano il coordinamento delle attività delle istituzioni internazionali coinvolte nel processo di *policy-making* in Bosnia e il sostegno agli sforzi dei tre gruppi etnici diretti a una ricostruzione del Paese (Articolo I, Par. 2 – “*High Representative*”).

Le modalità di esercizio del potere da parte dell’Alto Rappresentante sono disciplinate all’interno dell’Articolo II (“*Mandate and Methods of Coordination and Liaison*”); tale autorità è investita di così forti e ampi poteri al punto di essere considerata la “*final authority in theatre regarding interpretation of this Agreement on the civilian implementation of the peace settlement*” (Articolo V – “*Final Authority to Interpret*”).

Nel dettaglio le competenze dell’Alto Rappresentante:

- supervisione della realizzazione degli accordi di pace;
 - controllo dell’osservanza da parte dei rappresentanti bosniaci di tutti gli aspetti civili dell’Accordo di Dayton e garanzia di un alto livello di cooperazione con le organizzazioni internazionali;
 - coordinamento delle attività delle organizzazioni e agenzie civili;
 - supporto per quanto riguarda la risoluzione di qualsiasi controversia relativa alla realizzazione degli accordi di pace;
 - partecipazione nella gestione dei fondi internazionali donati alla Bosnia;
 - stesura di rapporti periodici da inviare a Nazioni unite, Unione Europea, Stati Uniti, Russia e a qualsiasi governo od organizzazione interessati;
-
- Annesso 11 – *Forza Speciale di Polizia Internazionale (IPTF)*

In base all’Annesso 11 dell’Accordo di Dayton, fu dispiegata sul terreno una forza di polizia internazionale sotto egida ONU, composta da circa 2mila uomini, con il compito di monitorare e incentivare la nascita della futura polizia bosniaca.

La UNPROFOR, presente dal 1992 in Bosnia, costituì la spina dorsale della Forza Speciale di Polizia Internazionale, istituita con la Risoluzione 1035, adottata dal Consiglio di Sicurezza dell’ONU in data 21 dicembre 1995.

In base all'Articolo II, Par.1 (*“Establishment of the IPTF”*), la IPTF ebbe una totale autonomia nell'espletamento delle sue funzioni e le sue attività furono coordinate dall'Alto Rappresentante.

Inoltre, i suoi membri beneficiarono della completa inviolabilità, dal momento che non potevano in alcun modo essere oggetto di arresto o detenzione (Articolo II, Par.6).

Nella pratica, il ruolo di tale missione consistette nel controllare e monitorizzare le forze di polizia locali, attraverso il supporto logistico e l'addestramento dei poliziotti (Articolo III – *“IPTF Assistance Program”*).

La problematica maggiore riguardò sin da subito la presenza sul territorio di tre corpi di polizia divisi in base a rigidi criteri etnici, per cui la IPTF si impegnò nella formazione di nuove forze di polizia multiethniche.

Inoltre, tra i compiti della Forza Speciale di Polizia Internazionale, rientrarono l'ispezione degli armamenti e dei centri di detenzione e il controllo dei traffici illeciti e della criminalità organizzata.

La IPTF venne unita a un ufficio civile delle Nazioni Unite, istituito anch'esso con la medesima Risoluzione; questa struttura, denominata *“Missione delle Nazioni Unite in Bosnia Erzegovina” (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina - UNMIBH)*, concluse il suo mandato il 31 dicembre 2002 con la Risoluzione 1423 del 12 luglio 2002.

2.c. La Missione delle Nazioni Unite in Bosnia Erzegovina (UNMIBH)

L'istituzione di tale missione rispose all'esigenza di ripristino della *rule of law* in Bosnia tramite un'assistenza concreta alla riforma e strutturazione della polizia locale, ristrutturando il sistema giudiziale esistente e monitorizzando l'operato della polizia.

UNMIBH venne diretta dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale (*Special Representative of the Secretary General - SRSG*) e dal Coordinatore delle Operazioni delle Nazioni Unite in Bosnia, il quale fu incaricato di esercitare un controllo sul Commissario di Polizia della IPTF e di coordinare tutte le altre operazioni delle Nazioni Unite sul territorio bosniaco.

Principali organi operativi di UNMIBH:

- *Forza Speciale di Polizia Internazionale (IPTF);*
- *Unità Consultiva in materia di Giustizia Penale;*
- *Unità Affari Civili;*
- *Ufficio per i Diritti Umani;*
- *Ufficio per gli Affari Pubblici;*
- *Amministrazione;*
- *Fondo Fiduciario delle Nazioni Unite;*
- *Programma di Assistenza al Sistema Giuridico.*

Capitolo 3

PRINCIPALI ORGANI COINVOLTI NEL PROCESSO DI POLICY-MAKING IN BOSNIA ERZEGOVINA

3.a. Il Consiglio di Implementazione della Pace e il suo Comitato Esecutivo

Istituito nel dicembre 1995 durante la Conferenza di Implementazione della Pace tenutasi a Londra, tale organismo (secondo la terminologia inglese “*Peace Implementation Council*” - PIC) è composto da 55 Stati e dalle organizzazioni internazionali e agenzie partecipanti alla Conferenza che supportano il processo di pace dal punto di vista finanziario, fornendo truppe oppure operando direttamente sul territorio; inoltre, può contare sul supporto di un numero variabile di osservatori.

Dopo la Conferenza di Londra, il PIC si è riunito a livello ministeriale altre sei volte con l’obiettivo di valutare i progressi effettuati in Bosnia e di stabilire ulteriori misure a favore del processo di implementazione: nel dettaglio, a Firenze nel giugno 1996, a Londra nel dicembre dello stesso anno, nel dicembre 1997 a Bonn, nel dicembre 1998 a Madrid, nel maggio 2000 a Bruxelles e nel marzo 2009 a Sarajevo.

Il Comitato Esecutivo (*“The Steering Board”*) rappresenta l’organo esecutivo del Consiglio di Implementazione della Pace e si occupa di assicurare il necessario supporto politico all’Alto Rappresentante, nonché di discutere e analizzare gli sviluppi politici del Paese.

Tale istituzione è presieduta dall’Alto Rappresentante e ne fanno parte Stati Uniti d’America, Russia, Francia, Germania, Giappone, Canada, Italia, Regno Unito, Presidenza dell’Unione Europea, Commissione Europea e Turchia, in veste di rappresentante dell’Organizzazione della Conferenza Islamica (OIC).

A Sarajevo, l’Alto Rappresentante presiede delle riunioni settimanali alle quali partecipano gli Ambasciatori in Bosnia dei paesi membri del PIC.

I funzionari dell’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e delle Nazioni Unite, oltre che alle riunioni del Comitato Esecutivo, partecipano anche agli incontri coordinati dalla Commissione Europea e dalla Banca Mondiale, durante i quali sono analizzate le osservazioni e le proposte avanzate dai donatori.

Il Consiglio di Implementazione della Pace può contare infine sull’ausilio di alcuni gruppi di lavoro, incaricati di preparare una serie di documenti preparatori per le riunioni consultive.

3.b. Il Gruppo di Contatto

Costituito dai sei Paesi maggiormente coinvolti nel conflitto bosniaco (Francia, Germania, Italia, Russia, Regno Unito e Stati Uniti d’America), il Gruppo di Contatto si riunisce regolarmente a livello dei Ministri degli Esteri degli Stati partecipanti.

Le riunioni vedono anche la partecipazione di rappresentanti del Consiglio dell’Unione Europea, della Presidenza UE, della Commissione Europea, dell’Alto Rappresentante e di funzionari della NATO.

Il Gruppo di Contatto è un’istituzione informale e non ha né un Segretariato né uno staff permanente; il suo compito principale consiste nel coordinare le iniziative politiche internazionali nel Sud Est Europeo e nell’organizzazione

dei lavori preparatori del Comitato Esecutivo del Consiglio di Implementazione della Pace.

3.c. La Commissione Mista Provvisoria e la Commissione Mista Civile

Prima che fosse discussa la creazione di nuove istituzioni nazionali nel 1996, fu creata una Commissione Mista Provvisoria (*Joint Interim Commission - JIC*) consultiva a cui fu affidato il compito di analizzare l'implementazione della Costituzione e degli altri Annessi del DPA.

Tale Commissione, di cui fecero parte i Primi Ministri della Bosnia, della Federazione e della Repubblica Srpska, costituì la massima autorità civile immediatamente dopo l'Alto Rappresentante.

Subordinata alla JIC, la Commissione Mista Civile (*Joint Civilian Commission - JCC*) operò con le stesse tipologie.

Creata seguendo le direttive dell'Annesso 10 ("*Aspetti civili dell'Accordo*"), tale Commissione veniva convocata e presieduta dal Vice Alto Rappresentante e riuniva i rappresentanti ministeriali del governo Bosniaco, della Federazione e della RS, del Comando IFOR e i funzionari delle agenzie internazionali esplicitamente invitate dall'Alto Rappresentante, incluso il Capo della Missione OSCE.

Le agende di entrambe le Commissioni non differirono tra di loro e si rivelarono di grande utilità in quanto fonte di informazione per i rappresentanti Bosniaci, relativamente ai risultati ottenuti nelle assemblee e riunioni internazionali tenute dal Gruppo di Contatto e dal Consiglio di Implementazione della Pace.

In seguito alle elezioni del settembre 1996, le funzioni della Commissione Mista Provvisoria furono assunte dalla Presidenza congiunta e dal Consiglio dei Ministri della Bosnia.

La Commissione Mista Civile fu invece mantenuta fino a quando, in seguito all'estensione del mandato dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante, i suoi compiti furono trasferiti agli uffici regionali dell'OHR.

3.d. L'Ufficio dell'Alto Rappresentante (OHR)

Il Quartier Generale dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante (OHR), con base a Sarajevo, è investito della responsabilità principale riguardo l'attuazione immediata e concreta delle politiche concordate in ambito internazionale.

Il Quartier Generale (oggi definito "La Presidenza"), impiega uno staff di 250 funzionari internazionali e 450 bosniaci e svolge la funzione di coordinamento operativo dell'intero processo di implementazione degli aspetti civili degli Accordi di Dayton.

La struttura dell'OHR vede al suo vertice l'Alto Rappresentante, coadiuvato da un Gabinetto; alle sue direttive troviamo un Vice Alto Rappresentante (*Principal Deputy High Representative*) e infine una serie di unità, dipartimenti e uffici tra cui:

- Unità per la Riforma del Settore della Sicurezza Pubblica;
- Unità incaricata di gestire la Transizione Economica;
- Dipartimento per la gestione delle Risorse;
- Dipartimento per gli Affari Politici;
- Dipartimento per gli Affari Legali;
- Ufficio Stampa;
- Uffici Regionali (situati a Brčko, Banja Luka, Mostar e Bratunac);
- Rappresentante Speciale dell'Unione Europea.

Cronologia della carica di Alto Rappresentante dal 1995 a oggi:

- Carl Bildt (dicembre 1995 - giugno 1997);
- Carlos Westendorp (giugno 1997 - luglio 1999);
- Wolfgang Petritsch (luglio 1999 - maggio 2002);
- Paddy Ashdown (maggio 2002 - gennaio 2006);
- Christian Schwarz Schilling (gennaio 2006 - luglio 2007);
- Miroslav Lajčák (luglio 2007 - marzo 2009);
- Valentin Inzko (marzo 2009 - attuale)

L'Ufficio dell'Alto Rappresentante si è dotato nel corso del tempo di alcune *Task Forces*, tra le quali:

○ *Task Force Economica*

Principale organo di coordinamento nel settore della ricostruzione economica, fu subito considerato lo strumento chiave mediante il quale si sarebbe potuto influenzare in modo decisivo lo sviluppo economico.

Il processo di ricostruzione economica sarebbe avvenuto tramite il coordinamento da parte dell'OHR delle Agenzie di Sviluppo Economico (Banca Mondiale, Commissione Europea, Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, Fondo Monetario Internazionale), attraverso riunioni a Bruxelles e incontri settimanali a Sarajevo.

○ *Task Force per i Diritti Umani*

Presieduta dall'Alto Rappresentante, riunisce le principali organizzazioni internazionali coinvolte nell'ambito dei diritti umani.

La commissione ha creato nel tempo alcuni gruppi di lavoro con l'obiettivo di decidere le strategie politiche da proporre in seguito ai rappresentanti Bosniaci attraverso l'ausilio dell'OHR.

○ *Task Force per la Libertà di Movimento*

Creata nel dicembre 1996, il suo compito consiste nel promuovere la libertà di movimento delle persone, delle merci e dei servizi postali.

○ *Task Force per la Ricostruzione e lo Sviluppo*

Istituita in data 20 gennaio 1997, la RRTF nacque con l'obiettivo di sviluppare un approccio integrato sul tema del ritorno dei rifugiati e della ricostruzione economica; attualmente la *Task Force* non è più operativa.

(1) *L'Ufficio dell'Alto Rappresentante con sede a Bruxelles*

Responsabile per il coordinamento internazionale del processo di *policy-making* in Bosnia, l'Ufficio di Bruxelles intrattiene contatti strategici con i vari governi e le organizzazioni internazionali coinvolte nel processo di implementazione degli Accordi di Dayton.

L'Ufficio si compone di alcune unità incaricate di sviluppare e avanzare proposte politiche destinate a essere discusse all'interno del Gruppo di Contatto e al Consiglio di Implementazione della Pace; in seguito a consultazioni, tali proposte sono rese operative sul territorio dall'Alto Rappresentante.

(2) *Contatti dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante*

L'Alto Rappresentante intrattiene contatti regolari con il Segretario Generale della NATO e presenta periodicamente le sue osservazioni durante le riunioni del Consiglio del Nord Atlantico; anche l'OHR di Bruxelles e i consiglieri militari dell'OHR rimangono in stretto contatto con le autorità della NATO, tra cui il Quartier Generale Supremo delle Potenze Alleate in Europa (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe - SHAPE*).

Allo stesso modo, l'Alto Rappresentante intrattiene delle relazioni diplomatiche con il Presidente in carica dell'OSCE e il Segretario Generale dell'ONU.

(3) *Riunioni delle principali Agenzie di Implementazione*

L'Ufficio dell'Alto Rappresentante organizza a Bruxelles delle riunioni mensili tra le *Main Implementation Agencies*; l'obiettivo consiste nel valutare le varie proposte politiche avanzate dalle istituzioni e organizzazioni internazionali e nel monitorare gli sviluppi nel processo di implementazione degli Accordi di Dayton.

3.e. Valutazioni

In seguito alla ratifica degli Accordi di Dayton, l'eccezionale estensione dei poteri attribuiti alle istituzioni internazionali coinvolte nel processo di *policy-making* in Bosnia ha visto le istituzioni centrali bosniache ricoprire un ruolo sempre più marginale.

La Bosnia, sin dal 1992, è uno Stato sovrano e indipendente, ma ciò non ha impedito una drastica restrizione del potere decisionale delle istituzioni nazionali nel processo di ricostruzione politica del Paese.

L'investitura in capo all'Alto Rappresentante di ampissimi poteri, soprattutto in campo amministrativo, ha significato inoltre affidare la totale gestione dello sviluppo del Paese alla comunità internazionale; questo processo, che vede certamente la partecipazione delle istituzioni statali, rimane tuttavia caratterizzato da un'ingerenza molto forte di poteri esterni.

Soprattutto nei primi anni dalla firma degli Accordi, i rappresentanti Bosniaci hanno certamente avuto l'opportunità di discutere le varie proposte politiche avanzate in ambito internazionale; tuttavia, appare fuori di dubbio il ruolo marginale ricoperto dalle istituzioni bosniache nella discussione ed eventuale modifica delle proposte legislative.

Addirittura, l'Alto Rappresentante ha spesso ritenuto che il dibattito politico all'interno delle assemblee nazionali bosniache non fosse necessario; anzi, in più di una occasione il meccanismo democratico di ricerca del consenso a livello di Presidenza tripartita, Consiglio dei Ministri e Assemblea Parlamentare è stato valutato come un ostacolo, in termini di inutili ritardi, al processo di *policy-making*⁶³.

Durante il summit del Consiglio di Implementazione della Pace tenutosi a Bonn nel dicembre 1997, venne concesso all'Alto Rappresentante il potere di imporre direttamente la legislazione in Bosnia e di rimuovere dai loro incarichi i pubblici ufficiali e i politici che avessero violato o attentato alle disposizioni contenute nell'Accordo di Dayton.

⁶³ D. Chandler, cit., p. 65.

I poteri attribuiti all'Alto Rappresentante passarono alla storia con il nome di “*Bonn Powers*”⁶⁴ e da allora, la comunità internazionale è venuta ad assumere un controllo assoluto in campo sia esecutivo che legislativo in Bosnia; tuttavia, negli ultimi anni si è proceduto in direzione di un uso sempre più limitato di questi poteri, grazie ai progressi ottenuti nel processo di democratizzazione del Paese e alla maggior collaborazione dei politici locali.

Questa particolare forma di imposizione della democrazia dall'esterno, nel corso del tempo ha inevitabilmente sollevato numerose critiche e animato dibattiti intorno alla limitata sovranità e autonomia politica della Bosnia; in sede di ratifica degli Accordi ci si è interrogati in particolare su quanto a lungo sarebbe durato tale processo di *policy-making* guidato dall'esterno, in previsione di un disimpegno completo della comunità internazionale dal Paese.

In questo contesto, le istituzioni internazionali hanno da sempre ritenuto che la democratizzazione della Bosnia, a cui dovrà necessariamente seguire una “ritirata” dal Paese degli organismi politici esterni, sia un obiettivo di tale importanza strategica da raggiungersi a costo di una provvisoria rinuncia alla sovranità statale.

Prendendo a riferimento quattro pilastri sui cui dovrebbe basarsi il processo di democratizzazione (amministrazione su base multietnica, protezione dei diritti umani, pluralismo politico e costruzione di una società civile), otteniamo una base teorica fondamentale per analizzare in seguito la strategia internazionale di democratizzazione attuata in Bosnia; in particolare, sarà possibile indagare se il processo di *policy-making* esterno si sia rivelato efficace nel facilitare lo sviluppo dell'autogoverno oppure se abbia creato delle condizioni negative da rendere sempre più difficoltoso il ritiro della comunità internazionale.

⁶⁴ Poteri di cui dispone l'Alto Rappresentante, tra cui rientrano l'emanazione di leggi e decreti e la possibilità di rimuovere funzionari che ostruiscono il processo di pace.

Capitolo 4

STRUTTURA ISTITUZIONALE: UNA DEMOCRAZIA MULTIETNICA IN UN CONTESTO DI “POWER-SHARING”

Il processo di democratizzazione gestito dalla comunità internazionale, a partire da Dayton, ha focalizzato l'attenzione sulla volontà di ricostruire uno stato multietnico come garanzia di una pace duratura nella regione.

La presenza di un governo multietnico venne valutata sin da subito condizione indispensabile e irrinunciabile per raggiungere la democrazia e da contrapporre all'ormai radicato e aggressivo nazionalismo; allo stesso tempo, fu considerato un presupposto fondamentale al fine di garantire stabilità politica a livello regionale e internazionale.

Al centro di questo pensiero vi era l'idea di un'ampia decentralizzazione del potere politico e la necessità di garantire una sfera di sicurezza a tutti i gruppi etnici, con l'obiettivo di proteggerne gli interessi vitali.

Questo punto si rivelò immediatamente una questione di importanza estrema per la Bosnia, dal momento che ogni gruppo etnico potenzialmente rappresentava una minoranza etnica.

Una Bosnia unita e sovrana, avrebbe significato garantire gli interessi di ogni minoranza a livello costituzionale ed è per questo motivo che le attenzioni principali ruotarono intorno all'aspetto sicurezza, in ottica di un superamento definitivo delle difficoltà riscontrabili nel dopoguerra.

*“These divisions will not be overcome overnight. But the central structures created by Dayton were designed to insure that each ethnic group would see that its interests can and will be protected within a unified Bosnia. It is in this way, and only in this way, that is possible to build a consensus for unity within Bosnia”*⁶⁵, affermò il Segretario di Stato USA Warren Christopher, evidenziando come Dayton avrebbe previsto una rigida regolamentazione dei poteri, con l'obiettivo di evitare eventuali prevaricazioni da parte di qualsiasi gruppo etnico.

⁶⁵ D. Chandler, cit., p. 66.

Nelle intenzioni della comunità internazionale, la condivisione del potere dal basso avrebbe eliminato in teoria il pericolo di veder approvate leggi palesemente favorevoli a un determinato gruppo etnico e dannose per gli altri; tale devoluzione di potere avrebbe creato un'ampia sfera di sicurezza intorno a ogni minoranza, consentendo di raggiungere l'obiettivo finale di una società di nuovo multi-etnica.

Volendo confermare quanto appena affermato, riporto di seguito due affermazioni risalenti al 1996 rilasciate da Carl Bildt, che all'epoca ricopriva il ruolo di primo Alto Rappresentante.

“The two entities will probably be the most decentralised state in the world”;
“what is necessary in order to make peace work is to have effective and true power sharing between the two entities and the three communities... Power sharing is the essence of the Constitution that is at the core of the Peace Agreement”⁶⁶.

Infine, per salvaguardare gli interessi dei tre popoli bosniaci (serbi, croati e bosgnacchi), le istituzioni statali centrali furono organizzate secondo un criterio etnico, garantendo loro una partecipazione attiva nel processo politico e proteggendone gli interessi vitali.

4.a. Struttura politica a livello centrale

Il sistema istituzionale della Bosnia a livello centrale, disciplinato all'interno dell'Annesso 4 (*“Costituzione della Bosnia Erzegovina”*) dell'Accordo di Dayton, è costituito da una Presidenza della Repubblica, un Governo (Consiglio dei Ministri) e un Parlamento bicamerale.

Nel dettaglio, responsabilità e competenze delle tre istituzioni centrali:

- politica estera;
- commercio estero;
- dogane;
- politica monetaria;

⁶⁶ D. Chandler, cit., p. 67.

- finanziamento delle istituzioni e degli obblighi internazionali della Bosnia;
- gestione delle politiche relative all’immigrazione, ai rifugiato e ai richiedenti asilo;
- *law enforcement* del sistema giurisdizionale e gestione delle relazioni con l’Interpol;
- gestione delle comunicazioni sul territorio e a livello internazionale;
- gestione dei trasporti inter-Entità;
- controllo del traffico aereo.

(1) Presidenza della Repubblica

Si tratta di una Presidenza centrale tripartita a elezione diretta dei tre membri, i quali rimangono in carica per quattro anni ed esercitano a rotazione per un periodo di otto mesi il ruolo di Presidente della Repubblica, ricoprendo il ruolo di “*primus inter pares*”.

Secondo l’Articolo V, Par. 1, i rappresentanti bosgnacco e croato vengono eletti dagli elettori della Federazione, i quali hanno a loro disposizione un solo voto, mentre il rappresentante serbo viene eletto all’interno della Republika Srpska.

L’architettura politica delle Presidenza fu pensata in modo tale da garantire che le decisioni vengano adottate attraverso il meccanismo del consenso (Articolo V, Par.2 – “*Presidenza – Procedure*”).

Nel caso invece i tre membri non riescano a trovare una posizione comune, la decisione viene indirizzata immediatamente all’Assemblea Nazionale della Republika Srpska oppure ai delegati della Camera dei Popoli della Federazione.

Nel caso la decisione della Presidenza venga respinta dai due terzi, essa non può essere adottata.

La Presidenza si occupa di politica estera, nomina gli Ambasciatori e il Presidente del Consiglio dei Ministri, propone i budget annuali e rappresenta la Bosnia nelle organizzazioni internazionali.

In seguito alle prime elezioni nazionali del settembre 1996, la nuova Presidenza tripartita fu presieduta da Alija Izetbegović, leader del Partito di Azione Democratica (*Stranka Demokratske Akcije – SDA*), assieme al croato Krešimir Zubak, presidente dell'Unione Democratica Croata (*Hrvatska Demokratska Zajednica – HDZ*) e al serbo Momčilo Krajišnik, rappresentante del Partito Democratico Serbo (*Srpska Demokratska Stranka – SDS*).

(2) Consiglio dei Ministri

Il Primo Ministro, il quale deve far parte di un gruppo etnico diverso da quello a cui appartiene il Presidente di turno della triade presidenziale, viene nominato dalla Presidenza e dalla Camera dei Rappresentanti nazionale, ma soltanto dietro approvazione dell'Alto Rappresentante.

Lo stesso avviene con i vari Ministri e Vice Ministri nominati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Secondo le direttive del DPA, non più di due terzi dei Ministri può essere eletto dalla Federazione e i Vice Ministri non possono essere nominati dallo stesso corpo elettorale che ha investito della carica i rispettivi Ministri (Articolo V, Par. 4 – “*Presidenza – Consiglio dei Ministri*”).

Su consiglio dell'Alto Rappresentante, il Presidente può decidere che il Consiglio venga diretto a rotazione settimanale da due Co-Presidenti, uno bosgnacco e uno serbo, coadiuvati nel loro compito da un Vice Presidente croato; inoltre, ogni Ministro può nominare due vice appartenenti agli altri due gruppi etnici.

Le decisioni assunte dal Consiglio dei Ministri vengono in seguito elaborate e attuate da ogni Ministero, mentre ove sorgano divergenze di opinioni l'intero Consiglio è incaricato di riesaminarle.

Esso si compone di nove Ministeri, di cui però non fa parte un Ministro dell'Economia e di cinque Dipartimenti, tra cui:

- Segretariato Generale;
- Direttorato Economico;
- Direttorato per la Politica Interna;

- Direttorato per l'Integrazione Europea della Bosnia;
- Ufficio per gli Affari Legali.

Nel 2002 venne approvata una riforma del CoM che ha introdotto alcuni cambiamenti significativi: la Presidenza del Consiglio viene estesa a tutta la durata della legislatura; si registra un aumento delle prerogative del Presidente del Consiglio, che in questo modo assomiglia maggiormente alla figura di Premier alla occidentale; è stato creato un apparato amministrativo ausiliario; il Direttorato per l'Integrazione Europea della Bosnia è stato sostituito con un Direttorato per l'Integrazione Europea (*Directorate for European Integration - DEI*), presieduto dal Presidente del Consiglio e infine sono stati stabiliti i Ministeri della Giustizia e della Sicurezza.

(3) *Assemblea Parlamentare*

In base all'Articolo IV della Costituzione bosniaca, la composizione dal punto di vista etnico e le regole procedurali del Parlamento rimandano alla legislazione internazionale.

Il Parlamento bosniaco si compone di due Camere:

- *Camera dei Popoli*: composta da 15 delegati (5 croati e 5 bosgnacchi scelti dalla Camera dei Popoli della Federazione e 5 serbi nominati dall'Assemblea Nazionale della Republika Srpska; i membri rimangono in carica per quattro anni)
- *Camera dei Rappresentanti*: composta da 42 membri (28 dei quali eletti dalla Federazione e 14 dalla Republika Srpska; i delegati vengono eletti a suffragio diretto ogni quattro anni con sistema proporzionale)

Le procedure previste dal DPA per garantire gli interessi delle minoranze sono alquanto complesse.

Secondo l'Articolo IV, Par.3 ("*Procedure*"), ogni Camera deve selezionare tra i suoi membri un serbo, un croato e un bosgnacco che assumeranno la carica

di Presidente e Vice Presidente ed è prevista una rotazione della Presidenza fra i tre membri.

Ogni proposta legislativa necessita dell'approvazione di entrambe le Camere prima di diventare legge.

Le deliberazioni sono prese a maggioranza semplice dei presenti e dei votanti e deve essere rispettato il principio di un terzo dei membri di ogni componente; in caso contrario, i Presidenti eletti hanno a disposizione tre giorni per ricercare e ottenere il consenso di almeno un terzo dei membri appartenenti a ognuno dei tre gruppi etnici, affinché si passi all'approvazione del disegno di legge.

In caso positivo, ovvero se viene trovato l'accordo all'interno delle Camere, la legge viene promulgata, a meno che due terzi o più dei membri di ogni Entità esprimano il loro dissenso con un voto negativo.

All'interno del Par.3e ritroviamo delle disposizioni relative alla difesa di qualsiasi interesse vitale di ogni gruppo etnico; con riferimento a tale previsione normativa, se una maggioranza di delegati serbi, croati o bosgnacchi della Camera dei Popoli dichiara che una decisione del Parlamento costituisca un attacco all'integrità degli interessi vitali di un gruppo etnico, tale decisione, per poter essere approvata, richiede l'approvazione della maggioranza all'interno di ogni delegazione.

Tuttavia, se la maggioranza di un'altra delegazione della Camera dei Popoli si oppone all'invocazione di questa clausola, viene convocata dal Presidente di questa Camera una Commissione mista composta da tre delegati, uno per gruppo; se la questione non viene risolta in cinque giorni, viene incaricata di trovare una soluzione la Corte Costituzionale.

4.b. *Struttura politica a livello di Entità*

Le due Entità di cui si compone la Bosnia sono, come già detto, la Federazione Croato-Musulmana e la Republika Srpska; di seguito, le loro competenze:

- responsabili per tutte le attività politiche governative non espressamente indicate all'interno della Costituzione:
 - *law enforcement*;
 - educazione;
 - politiche sociali;

- diritto di instaurare speciali relazioni parallele con gli stati confinanti conformemente all'integrità territoriale della Bosnia Erzegovina (par. 2a).

(1) *Federazione Croato-Musulmana*

○ *Cenni storici*

Le origini della Federazione risalgono agli Accordi di Washington (1-18 marzo 1994), in base ai quali si pose fine al conflitto tra bosgnacchi e croato bosniaci, divampato in Bosnia Centrale e in Erzegovina, in particolare nella regione di Mostar, a partire dal maggio 1993.

Gli Accordi permisero di riunificare i territori controllati dalle due etnie in un'unica Entità denominata "Federazione Croato-Musulmana" direttamente ispirata al modello svizzero, benché retta al suo interno da un precario equilibrio.

○ *Struttura*

Tale Entità ha una Presidenza, un proprio Parlamento e un Governo ed è divisa dal punto di vista amministrativo in 10 Cantoni⁶⁷, di cui 5 a maggioranza

⁶⁷ Nomi dei Cantoni e, tra parentesi, relative municipalità in cui sono suddivisi: Una-Sana (8), Posavina (3), Tuzla (13), Zenica-Doboj (12), Podrinje Bosniaca (3), Bosnia Centrale (12), Erzegovina-Narenta (9), Erzegovina Occidentale (4), Sarajevo (9), Bosnia Occidentale (6).

musulmana, 3 a maggioranza croata e 2 misti, anch'essi dotati di Governi e Assemblee Parlamentari.

Il Governo Federale ha competenza esclusiva in materia di politica estera, difesa, cittadinanza, politiche economiche e commerciali, finanza, politiche energetiche e rapporti intercantionali; i Cantoni invece, sono responsabili per tutti gli altri settori, in modo esclusivo oppure attraverso una ripartizione delle competenze con il governo centrale.

Attualmente, la Federazione, dal punto di vista della composizione etnica delle proprie istituzioni, adotta lo stesso modello seguito a livello statale, prevedendo nella fattispecie garanzie per le minoranze e la protezione degli interessi vitali dei gruppi etnici.

La Federazione ha una Presidenza Congiunta costituita da un Presidente e da due Vice Presidenti, ruoli che vengono ricoperti a turno da un bosgnacco, un croato e un serbo ricoprono a turno i ruoli di Presidente e Vice Presidente.

Il Parlamento della Federazione è composto da due Camere:

- *Camera dei Popoli*: composta da 30 delegati bosgnacchi, 30 croati e fino a un massimo di 14 “altri” delegati, scelti dalle Assemblee Cantonali.
- *Camera dei Rappresentanti della Federazione*: composta da 140 membri direttamente eletti.

Nel 1996 fu creato un “Forum Federativo” con l’obiettivo di rendere più influente ed efficace la politica internazionale all’interno della Federazione.

In seguito, nel maggio dello stesso anno, fu stabilito un “Consiglio di Implementazione Federativo” investito dell’autorità di giudicare su casi di individui che ricoprivano incarichi a livello federale, cantonale o municipale.

Il FIC, sebbene fosse stato pensato inizialmente come un *forum* temporaneo, nel febbraio 1997 ha ottenuto lo status di istituzione permanente.

○ *Valutazioni*

Il processo di *policy-making* a livello federativo vede ancora una volta i rappresentanti Bosniaci in una posizione di subordinazione, caratterizzata da scarse possibilità di incidere sulle proposte legislative; tale meccanismo decisionale ricalca in qualche modo gli equilibri di potere vigenti a livello statale.

Nell'intero dopoguerra, lo sviluppo politico della Federazione è stato influenzato dalle linee guida imposte dall'Ambasciata Americana e dalla Commissione Consultiva dell'OHR con sede a Bruxelles.

la Federazione, sebbene non sia un'istituzione creata con gli Accordi di Dayton, è sempre stata considerata dalla comunità internazionale “*an indispensable building block for its successful implementation*”⁶⁸, mediante il quale attuare le politiche internazionali in Bosnia.

In tal senso, si cercò immediatamente di incoraggiare la Federazione a stabilire contatti particolari con la Repubblica di Croazia, in ottica di infondere un senso di maggiore sicurezza e fiducia nei croato bosniaci e anche per ottenere la collaborazione di Tuđman.

(2) *Republika Srpska*

○ *Evoluzione politica*

In seguito alla firma degli Accordi di Dayton, i poteri decisionali dei vertici della *Republika Srpska* vennero immediatamente sottoposti a severe limitazioni da parte dell'Alto Rappresentante; questo risultato fu raggiunto grazie all'adozione di un pacchetto legislativo inclusivo di una “Legge sul Governo della *Republika Srpska*” e di una “Legge sui Ministeri”.

Le attività governative dell'Entità a maggioranza serba, in seguito al termine del conflitto, furono trasferite da Pale a Banja Luka, secondo un progetto di indebolimento del fronte rappresentato dai nazionalisti intransigenti e di riduzione dei ministeri; tale disegno politico fu facilitato dall'espansione dei

⁶⁸ D. Chandler, cit., p. 72.

poteri attribuiti all'Ufficio Regionale dell'Alto Rappresentante con sede a Banja Luka.

I contrasti tra i vertici della Republika Srpska e l'Alto Rappresentante iniziarono già nel 1996, destinati a durare sino ai giorni nostri; in particolare, si incentrarono prevalentemente sui poteri, sull'autonomia politica e sulla libertà di azione di cui avrebbero beneficiato i rappresentanti serbo bosniaci eletti all'interno dell'Entità.

L'Alto Rappresentante infatti, non soddisfò le richieste dei serbo bosniaci tese soprattutto a una maggiore indipendenza della loro Repubblica, perché considerate contrarie allo spirito degli Accordi di Dayton.

Allo stesso modo, la legislazione economica che avrebbe abilitato la Banca Nazionale della Republika Srpska a organizzare un mercato estero di scambio e a controllare la valuta domestica, fu considerata inaccettabile, in quanto portatrice di una volontà nascosta di stabilire stretti contatti economici con Belgrado.

L'Alto Rappresentante Carl Bildt, durante una conferenza stampa tenuta nel gennaio 1997, a cui partecipò anche il Segretario al Tesoro USA David Lipton, focalizzò l'attenzione sull'esigenza di adottare severe normative e stringere stretti legami in campo economico all'interno del Paese.

Quando nel febbraio 1997 fu stipulato un "Accordo per la creazione di speciali relazioni parallele tra Republika Srpska e Repubblica Federale di Jugoslavia (RFY)⁶⁹" (*"Agreement on Special and Parallel Relations between the RS and the FR Y"*), Carl Bildt non mancò di manifestare il suo disappunto.

Preoccupazione di quest'ultimo poggiava sul possibile pericolo che fossero messi a repentaglio gli sforzi della comunità internazionale per tenere assieme le due Entità, facendo leva sulla legislazione economica.

Nel giugno 1997, fu quindi attuato un programma del Fondo Monetario Internazionale, teso a una maggiore restrizione dei controlli economici effettuati nell'Entità a maggioranza serba.

⁶⁹ In seguito assumerà il nome di Repubblica di Serbia e Montenegro; dal giugno 2006 infine, a causa della dichiarazione di indipendenza del Montenegro, si chiamerà Serbia.

Questo Programma obbligò di fatto la Republika Srpska a dipendere da una tipologia di aiuto alla ricostruzione economica fortemente vincolato e condizionato dalla comunità internazionale.

La situazione di subordinazione dell'Entità risultò nell'accettazione da parte di questa dei budget finanziari imposti dalle istituzioni internazionali e dell'adozione di una moneta unica.

La grande autorità politica esercitata dalla comunità internazionale sugli affari interni della Republika Srpska dimostrò tutta la sua forza nel luglio 1997: le forti pressioni internazionali risultarono infatti in una frattura tra la Plavšić, Presidente dell'Entità e l'Assemblea Nazionale.

La comunità internazionale si attivò affinché la Plavšić aumentasse il suo controllo sugli affari interni, in modo da ostacolare una “*increasingly anti-democratic atmosphere*”⁷⁰, con il risultato che il Parlamento fu sciolto e si tennero nuove elezioni nel novembre 1997.

La rottura all'interno del predominante Partito Democratico Serbo (SDS), che portò alla formazione da parte della Plavšić di un nuovo partito (Alleanza Popolare Serba - SNS), comportò la perdita della maggioranza parlamentare da parte dell'SDS, premiando le aspettative della comunità internazionale.

È in questo particolare contesto che emerge la figura di Milorad Dodik, leader dell'Alleanza degli Indipendenti Socialdemocratici (*Savez Nezavisnih Socijaldemokrata - SNSD*), destinato a caratterizzare nel bene e nel male tutta la storia della Republika Srpska sino ai giorni nostri.

La Republika Srpska è suddivisa in 7 regioni:

- Banja Luka
- Bijeljina
- Doboj
- Foča
- Sarajevo-Romanija
- Trebinje
- Vlasenica

⁷⁰ D. Chandler, cit., p. 77.

PARTE TERZA

Situazione delle città chiave

Introduzione

Una volta ratificato l'Accordo di Dayton, una delle situazioni maggiormente problematiche soprattutto dal punto di vista del rispetto dei diritti umani si presentò a Mostar; situata nel cuore della Federazione, la città fu letteralmente divisa in due zone ostili tra loro, di cui la parte Ovest sotto controllo croato e la zona Est occupata dai bosgnacchi.

Un'altra questione delicata riguardò lo status di Brčko; come già affermato in precedenza, la decisione finale sulla città fu delegata a un arbitrato internazionale, dal momento che non fu possibile risolvere la questione in sede di negoziati.

Sarajevo, allo stesso tempo, ricoprì un ruolo determinante in quanto capitale, considerando l'assedio di quarantatre mesi a cui fu sottoposta e le problematiche relative al ritorno alle proprie abitazioni di un gran numero di serbi e croati che avevano abbandonato la città.

Capitolo 1

MOSTAR

1.a. La città prima del conflitto

Capoluogo dell'Erzegovina, per secoli Mostar fu considerata il "gioiello della valle della Neretva", grazie a una lunga tradizione letteraria e intellettuale.

Inoltre, fino al 1992, la città rappresentò il simbolo dell'ideologia Titoista che recitava "*brotherhood and unity*", confermata sul terreno da una popolazione enormemente multi-etnica; infatti, nel 1991, Mostar contava 76mila abitanti, dei quali il 34% era bosgnacco, il 29% croato e il 19% serbo, mentre il restante 18% si considerava "jugoslavo", una percentuale molto alta a livello locale, considerando la media del 5.5% a livello nazionale.

L'intera area municipale di Mostar, inclusi i numerosi villaggi intorno alla città, contava 126mila abitanti, di cui il 35% bosgnacchi, il 34% croati, il 20% serbi e l'11% "jugoslavi", per cui all'epoca, l'idea di una città divisa

letteralmente in due tra croati e bosgnacchi, appariva come qualcosa di impensabile e inattuabile.

Infatti, circa 6mila croati vivevano a Mostar est (su un totale di 35.000 abitanti), mentre circa 15mila bosgnacchi popolavano la parte ovest a maggioranza croata; infine, una numerosa minoranza di serbi era sparsa per tutta la città⁷¹.

1.b. Mostar e l'Erzegovina durante la guerra

Il carattere cosmopolita e multietnico della città non bastò a evitare che questa venisse coinvolta in un conflitto di vastissime proporzioni a partire dal 1992.

L'Erzegovina Orientale era una regione a maggioranza serbo-bosniaca, ma si calcola che molti distretti municipali fossero abitati da consistenti minoranze di bosgnacchi e croato bosniaci.

Il predominio croato su queste zone fu assicurato in particolar modo dai continui e ingenti rinforzi militari che affluivano dalla confinante Croazia di Tuđman.

Agli inizi del 1992, Mate Boban, un ex membro del partito comunista locale di Grude, una cittadina dell'Erzegovina Occidentale, assunse la leadership dell'Unione Democratica Croata di Bosnia (HDZ-BiH) con il benestare di Tuđman.

Il 6 maggio, Boban incontrò il leader dell'SDS serbo Radovan Karadžić a Graz, in Austria, per negoziare la divisione della Bosnia tra croati e serbi, senza però giungere a un accordo sulla spartizione di Mostar⁷².

Nelle proposte di entrambi i leader, potevano scorgersi i disegni politici di Milošević e Tuđman, diretti alla creazione rispettivamente di una "Grande Serbia" e di una "Grande Croazia"⁷³.

⁷¹ S. Bose, cit., p. 99.

⁷² J. Pirjevec, cit., p. 164.

⁷³ Secondo il Piano RAM (Cornice), che prevedeva la creazione di una "Grande Serbia" con sbocco sull'Adriatico, l'Armata Popolare Yugoslava aveva occupato in modo pacifico e legale la Bosnia, dislocandovi tra i 90 e i 100mila soldati. In campo croato fu invece creato una sorta di para-stato etnicamente puro chiamato "Repubblica dell'Herceg-Bosna"; essa verrà successivamente proclamata il 28 agosto 1993, con Mostar capitale, ma non riceverà riconoscimento giuridico né dalla Bosnia Erzegovina, né dall'intera comunità internazionale.

Nel 1992, Mostar fu sconvolta dal primo conflitto, che vide da una parte i serbo bosniaci e dall'altra i croati e i bosgnacchi alleati contro l'aggressore; il 17 luglio, i difensori alleati di Mostar riuscirono a liberare la città dall'assedio che ormai si protraeva da sei settimane.

Il secondo conflitto a Mostar scoppiò invece il 9 maggio 1993, in seguito a crescenti tensioni generate dalla politica di acquisizione territoriale dei croato erzegovesi, notevolmente influenti a Zagabria; i combattimenti questa volta videro opposti i croato bosniaci ai bosgnacchi.

Mostar fu trasformata in una sorta di "inferno in terra", con la città divisa in due settori che si fronteggiarono fino al 1994, causando la distruzione di gran parte della città, soprattutto di Mostar Est.

Emblematica della volontà di separare per sempre i due gruppi etnici, la distruzione causata il 9 novembre 1993 dall'esercito croato bosniaco HVO, dello *Stari Most* (Ponte Vecchio), lo storico ponte sulla Neretva voluto dall'imperatore ottomano Solimano il Magnifico e terminato di costruire dall'architetto Hajrudin nel 1566.

La guerra a Mostar durò circa dieci mesi, fino al marzo 1994, quando grazie agli Accordi di Washington, venne creata la Federazione Croato-Musulmana.

La parte musulmana era riuscita a difendersi dalla preponderanza dell'esercito croato e al termine del conflitto controllava la parte Est della città e una piccola parte sull'altra riva della Neretva, per circa un chilometro all'interno di Mostar Ovest; tuttavia, il settore bosgnacco aveva subito pesanti danneggiamenti ben visibili ancora oggi.

Inoltre, la popolazione era stata duramente provata dalla violenza degli attacchi, rimanendo a lungo senza cibo, acqua ed elettricità, a cui si aggiunsero gli orrori compiuti nel lager croato di Heliodrom, alle porte della città.

Da parte loro, i croato-bosniaci controllavano ancora gran parte di Mostar Ovest, incluso il grosso degli edifici residenziali e delle infrastrutture cittadine. Durante il conflitto, vi furono ingenti spostamenti di popolazione, fenomeno di cui beneficiarono soprattutto molti signori della guerra e mafiosi locali poiché si impadronirono delle abitazioni lasciate libere, speculando sugli affitti o sulle vendite di queste.

Mostar fu abbandonata anche da un elevato numero di cittadini appartenenti all'intelligenza e alla classe media locale, causando una vera e propria emorragia destinata a perpetrarsi anche nel dopoguerra.

1.c. *Il dopoguerra e l'intervento della comunità internazionale: la EUAM*

○ *Cenni storici*

Sin dal settembre 1993, durante le trattative di pace tra croati e bosgnacchi, si fece avanti l'idea, accettata in linea di massima da tutte la parti in Bosnia Erzegovina che Mostar fosse posta provvisoriamente sotto l'amministrazione dell'Unione Europea una volta terminato il conflitto.

La riunificazione della città avrebbe costituito un importante banco di prova per la tenuta dell'intera Federazione Croato-Musulmana, nonché dell'intera Bosnia.

Il 16 maggio del 1994, fu deciso di istituire l'Amministrazione dell'Unione Europea a Mostar (*European Union Administration Mostar - EUAM*)⁷⁴; il suo mandato iniziò il 23 luglio dello stesso anno, giorno in cui l'amministratore tedesco Hans Koschnick, già sindaco di Brema, assunse le proprie funzioni a Mostar.

L'Amministrazione avrebbe dovuto operare per due anni, quindi fino al 22 luglio 1996, ma il suo mandato fu prorogato sino al 31 dicembre 1996⁷⁵.

L'Unione Europea decise inoltre di creare un organo ulteriore, l'Ufficio dell'Inviato Speciale in Mostar (*Office of the Special Envoy for Mostar - OSEM*), incaricato di portare a termine le opere di ricostruzione avviate dalla EUAM e non ancora terminate; infine, nel gennaio 1997, tale Ufficio fu definitivamente rimpiazzato dal *Regional Office of the High Representative (South) in Mostar*.

Il bilancio cumulato dall'Amministrazione dell'Unione Europea a Mostar per il periodo luglio 1994-luglio 1996 fu di 144 milioni di ECU, speso in

⁷⁴ Decisione 94/308/PESC del Consiglio del 16 maggio 1994. Fonte: www.eur-lex.europa.eu

⁷⁵ Decisione 94/790/PESC del Consiglio del 12 dicembre 1994, riconfermata nella decisione 95/517/PESC del Consiglio del 4 dicembre 1995 Fonte: www.eur-lex.europa.eu

interventi soprattutto nei servizi sanitari e sociali, seguiti dal settore economico (promozione degli investimenti), dall'amministrazione municipale e dalla forza di polizia unificata, dalle attrezzature e infrastrutture di trasporto e dal settore edile per la costruzione e il restauro delle abitazioni⁷⁶.

o *Struttura e obiettivi dell'Amministrazione dell'Unione Europea a Mostar*

La struttura organizzativa della EUAM si rivelò assai complessa, con la conseguenza che si riscontrarono alcune inefficienze durante il suo operato.

Ai vertici vi era l'Amministratore Hans Koschnick, coadiuvato da un'Assemblea dei Consiglieri composta da 5 musulmani, 3 croati, 3 serbi, 1 ebreo e 1 discendente da matrimonio misto; essa si riuniva una volta al mese per discutere il piano di lavoro mensile proposto dall'Amministratore.

Furono stabiliti sette dipartimenti dell'Amministrazione, corrispondenti agli assessorati di una normale città (Amministrazione della città, Finanza e tasse, Ricostruzione, Economia e infrastrutture, Educazione e cultura, Sanità e servizi sociali, Ordine pubblico, Vita culturale, gioventù e sport).

Gli obiettivi da conseguire furono inseriti all'interno di un Memorandum d'Intesa (MdI), sottoscritto il 5 luglio 1994 dai paesi membri dell'Unione Europea e dell'Unione Europa Occidentale e dai belligeranti.

Nel dettaglio i vari obiettivi:

- creazione delle condizioni generali per giungere all'unificazione di Mostar e alla creazione di un'unica e multi-etnica amministrazione della città;
- volontà di tenere elezioni democratiche prima della fine del mandato dell'Amministrazione dell'Unione Europea a Mostar;
- rispetto dei diritti umani;
- assicurare l'identità religiosa e culturale di ogni gruppo etnico.

Criteri principali che il documento strategico della EUAM considerò fondamentali per il concetto di città unificata:

- una popolazione disposta a rispettare le norme comuni;

⁷⁶ Fonte: www.eur-lex.europa.eu

- un'autorità municipale centrale ben accettata alla popolazione;
- un quadro giuridico comune e diritti garantiti per tutti gli abitanti;
- servizi pubblici, un sistema fiscale e una forza di polizia comuni;
- libertà di movimento per tutti gli abitanti residenti nella città.

○ *Valutazioni dell'operato dell'Amministrazione dell'Unione Europea a Mostar e attuale situazione della città*

Durante i due anni e mezzo di operato, la EUAM investì circa 300 milioni di marchi tedeschi per la ricostruzione della città, finanziati dai governi di svariati Paesi, tra cui USA e numerosi Paesi islamici.

Circa due terzi dell'aiuto vennero usati per l'assistenza al settore orientale, maggiormente colpito dal conflitto, sebbene fosse più piccolo e meno popolato di Mostar Ovest sotto controllo croato⁷⁷.

I servizi pubblici tra cui acqua, elettricità, gas e linee telefoniche furono ristabiliti abbastanza celermente, sebbene attraverso l'instaurazione di sistemi separati per le due zone, così come avvenne nel caso della ricostruzione e riapertura di scuole e ospedali.

Attualmente, la maggior parte delle case e degli edifici distrutti o pesantemente colpiti durante il conflitto è stata riparata, ma si notano ancora ovunque i segni della guerra.

Il 20 febbraio 1996, fu adottato dalle varie parti con la mediazione della EUAM lo Statuto Provvisorio (*Interim Statute Document*), con il quale Mostar venne strutturata in sei municipalità governate da un'Amministrazione cittadina congiunta; tre distretti municipali vennero a trovarsi nelle aree controllate dai croati (Mostar Sud-Ovest, Mostar Ovest, Mostar Sud) e tre nelle zone dei bosgnacchi (Stari Grad, Mostar Sud-Est, Mostar Nord).

Vertice di questa struttura di governo locale fu una zona neutrale situata nel mezzo della città e amministrata da un'autorità cittadina composta da esponenti dei vari gruppi etnici..

Analizzando più nel dettaglio l'operato dell'Amministrazione, possiamo affermare che la ricostruzione di Mostar, in ottica di integrazione dei vari

⁷⁷ S. Bose, cit., p. 107.

gruppi etnici, avvenne in modo sporadico, spesso su iniziativa di una sola parte e comunque in totale assenza di accordo tra croati e bosgnacchi.

La città è ancora caratterizzata da profonde divisioni interetniche, segnale di una riconciliazione ancora ben lungi dal realizzarsi.

Progressi notevoli sono stati realizzati nel campo della sicurezza e, soprattutto a partire dal 1998, si è registrata una maggiore libertà di movimento tra le due parti della città grazie all'adozione di targhe uniche per tutti i veicoli della Bosnia.

Purtroppo però, vi è consenso unanime nel constatare che i successi dell'intervento internazionale di aiuto allo sviluppo si siano fermati qui, dal momento che la storia di Mostar è stata caratterizzata negli anni dai numerosi fallimenti della comunità internazionale, incorsi nel tentativo di ricreare un clima di riconciliazione.

Secondo l'analisi di Claudio Bazzocchi⁷⁸, l'Amministrazione dell'Unione Europea a Mostar non riuscì a raggiungere l'obiettivo principale che si era prefissata, ovvero la riunificazione della città, a causa di un metodo di lavoro inadeguato.

I vertici della missione infatti, privilegiarono come interlocutori i dirigenti politici dei partiti nazionalisti che controllavano Mostar trascurando le parti sociali e l'errore consistette nel raggiungere un compromesso a tutti i costi tra i due gruppi etnici rivali, come se non esistessero soluzioni alternative; tuttavia, un'attenuante che può essere riconosciuta all'EUAM riguarda lo scarso sostegno politico ed economico ricevuto dall'Unione Europea e dagli Stati Uniti, che spesso ne ostacolarono l'operato.

Emerge quindi un errato approccio metodologico ai progetti di ricostruzione, dal momento che non si comprese che l'aiuto umanitario e tali progetti costituivano straordinari strumenti di animazione sociale, anche in una città divisa quale era Mostar⁷⁹.

⁷⁸ Claudio Bazzocchi è responsabile del Consorzio Italiano di Solidarietà (*Italian Consortium of Solidarity - ICS*).

⁷⁹ Fonte: «*Riunificare Mostar*»: *il caso EUAM 1996-1997*, di C. Bazzocchi, novembre 2001.

1.d. Prime elezioni del dopoguerra

Il 30 giugno 1996, sotto il controllo dell'Amministrazione dell'Unione Europea a Mostar e della Forza di Implementazione, si tennero le prime elezioni del dopoguerra nel capoluogo dell'Erzegovina, rappresentando una sorta di test fondamentale per la comunità internazionale.

Contro ogni auspicio dell'OHR, tale esperimento si rivelò un fallimento, dal momento che su un totale di 106.568 elettori, soltanto 58.301 si recarono alle urne (55%), tra cui 18mila che rientrarono in Bosnia per votare e 7.426 rifugiati che espressero le loro preferenze dalle cabine elettorali di Danimarca, Norvegia, Svezia e Germania; inoltre, i risultati delle elezioni dimostrarono chiaramente come la società mostarina fosse completamente divisa dal punto di vista etnico.

Nonostante il meccanismo elettorale ideato dall'Unione Europea per garantire un equilibrio di poteri all'interno del Consiglio Comunale, la coalizione guidata dal Partito di Azione Democratica ottenne la maggioranza assoluta e soltanto dopo alcuni mesi, l'Unione Democratica Croata di Bosnia accettò di inviare i propri membri al Consiglio Comunale.

1.e. Mostar 2003: otto mesi senza governo

In seguito alle elezioni dell'ottobre 2002, i partiti usciti vincitori a livello cantonale (Unione Democratica Croata, Partito di Azione Democratica, Partito per la Bosnia Erzegovina), non riuscirono a trovare un accordo per la formazione di un governo a Mostar, a causa di divergenze sul rappresentante serbo che avrebbe dovuto occupare il seggio spettante al suo gruppo etnico all'interno della presidenza cantonale tripartita.

Emerge ancora una volta l'esistenza di visioni politiche e ideologiche diametralmente opposte tra croato bosniaci da una parte e bosgnacchi dall'altra; va inoltre segnalata l'incapacità dei vertici politici di tali gruppi, i quali, negli otto mesi di mandato tecnico, riuscirono a spendere circa tre

milioni di marchi convertibili senza ottenere risultati positivi per l'amministrazione e la riorganizzazione della città⁸⁰.

1.f. Mostar e Paddy Ashdown

La situazione a Mostar nel 2004 rimaneva ancora fondamentalmente caotica, con una popolazione croata in continua crescita (stimata intorno al 60%, mentre quella bosgnacca raggiungeva il 40%) e con l'Unione Democratica Croata sempre più forte e contraria a politiche di integrazione e riconciliazione.

Nel 2004, il partito nazionalista croato bosniaco, cambiando in parte strategia politica, chiese la riunificazione dei sei municipi in un unico municipio, perché in questo modo avrebbe ottenuto la maggioranza politica e il controllo della città.

Il Partito bosgnacco di Azione Democratica manifestò la sua opposizione a tale ipotesi, rivelando un improvviso cambiamento di rotta rispetto agli otto anni precedenti, in cui aveva propagandato politiche volte alla riunificazione di Mostar.

Allo stesso tempo però, un altro partito musulmano, l'SBiH (*Stranka za Bosnu i Hercegovinu* - Partito per la Bosnia Erzegovina), fondato da Haris Silajdžić, si batteva per una città unita; ciò dimostra quanto fosse caotica la situazione politica nel capoluogo erzegovese a distanza di quasi dieci anni dal termine del conflitto.

Una soluzione sembrò presentarsi quando l'Alto Rappresentante Paddy Ashdown decise di formare in data 15 dicembre 2003 una "*Commission for Reforming the City of Mostar*" per elaborare un nuovo Statuto per la città; la Commissione fu composta dai rappresentanti dei vari partiti politici di Mostar e guidata dall'ambasciatore Norbert Winterstein.

Il nuovo Statuto, entrato in vigore il 15 marzo 2004, riunificò la città, abolendo i sei municipi e creando al loro posto sei unità o circoscrizioni

⁸⁰ Fonte: "Mostar: otto mesi senza governo", in www.osservatoriobalcani.org

elettorali, in modo da evitare che alcun gruppo etnico ottenesse la maggioranza.

Le elezioni amministrative dell'ottobre 2004, confermarono ancora una volta la divisione etnica di Mostar: Unione Democratica Croata di Bosnia e Partito di Azione Democratica, le due principali formazioni partitiche nazionaliste, si aggiudicarono il maggior numero di voti, mentre il Partito per la Bosnia Erzegovina uscì sconfitto dalle elezioni locali.

1.g. Elezioni 2006 e 2008

Alla vigilia della competizione elettorale dell'ottobre 2006, la scena politica a Mostar fu caratterizzata dalla scissione dell'unione Democratica Croata in due partiti: l'HDZ-BiH di Dragan Čović, con candidato presidenziale Miro Jović e il nuovo HDZ 1990 di Božo Ljubić.

A essi si aggiunsero il Partito Croato dei Diritti (*Hrvatska Stranka Prava - HSP*) di Đapić Jurišić, entrato in coalizione la Nuova Iniziativa Croata (*Nova Hrvatska Inicijativa - NHI*) e il Partito Socialdemocratico Bosniaco (*Socijaldemokratska Partija BiH - SDP*) di Željko Komšić.

Questa scissione rappresentò un fattore negativo soprattutto per i croato erzegovesi, dal momento che i risultati delle elezioni nazionali proclamarono Željko Komšić vincitore, il quale divenne membro della Presidenza tripartita a partire dal 6 novembre 2006; pur occupando il seggio spettante al membro croato, Komšić è tuttora osteggiato da gran parte dei croato bosniaci, poiché si afferma da più parti che sia lontano dai veri interessi del gruppo etnico che rappresenta e che sia una personalità troppo moderata.

In data 5 ottobre 2008 si tennero nel capoluogo erzegovese le elezioni amministrative, questa volta con risultati che sono andati ben oltre le aspettative; la prima grande novità fu rappresentata dalla sconfitta dell'Unione Democratica Croata di Bosnia dopo quindici anni di dominio incontrastato a Mostar.

Inoltre, destò scalpore il successo del Partito "Con il lavoro per il progresso" (*Narodna Stranka Radom za Boljitak - NSRzB*) dei fratelli imprenditori

Ivanković-Lijanović; in base al numero di mandati ottenuti per il Consiglio Comunale, si piazzò al secondo posto riuscendo a sorpassare incredibilmente l'HDZ-BiH, mentre il partito che uscì vincitore dalla competizione elettorale fu il Partito di Azione Democratica.

1.h. *La crisi del marzo 2009*

Attualmente Mostar sta affrontando una crisi economica e sociale dovuta all'ennesimo fallimento da parte dei politici locali di trovare un accordo, a cinque mesi di distanza dalle ultime elezioni, per la formazione di un consiglio municipale e per la nomina di un sindaco.

Il quotidiano *Dnevni Avaz* di Sarajevo, in un articolo intitolato “*Mostar threatened by famine*” ha affermato che il collasso politico in cui versa la città da ormai cinque mesi va a colpire inevitabilmente la sfera sociale ed economica⁸¹.

La popolazione locale e i media hanno chiesto supporto all'Ufficio dell'Alto Rappresentante per uscire dalla crisi, ma difficilmente l'OHR prenderà delle decisioni drastiche; sino a ora, si è limitato a esprimere il suo malcontento e ha condannato soltanto verbalmente i politici locali, incapaci di guardare oltre i loro diretti interessi materiali.

La proposta di tenere elezioni straordinarie, avanzata da più parti, è stata bocciata dall'Alto Rappresentante, il quale ha consigliato ai partiti politici di scegliere il futuro sindaco attraverso uno scrutinio segreto, tra l'altro, pratica prevista dallo Statuto di Mostar.

1.i. *La persistenza di una società polarizzata*

Nonostante gli sforzi della comunità internazionale, che hanno portato a un miglioramento generale sul versante della sicurezza, la situazione a Mostar rivela ancora oggi la persistenza di una società altamente polarizzata.

⁸¹ Fonte: “Distressed Bosnians suggest donkey for Mayor”, in www.balkaninsight.com

Dal punto di vista politico, il sistema partitico risulta altamente segmentato su base nazionale e i partiti che si aggiudicano più voti non sono altro che i partiti nazionalisti già responsabili delle divisioni etniche durante il conflitto.

La speranza di veder avanzare formazioni partitiche di orientamento multietnico è naufragato quasi subito dopo la firma dell'Accordo di Dayton; infatti sono state confermate le grandi divisioni della società mostarina, rivelando l'inefficacia del complesso sistema elettorale ideato dalla comunità internazionale per garantire un equilibrio dei poteri su base etnica.

Inoltre, il Consiglio Comunale lamenta risulta essere un'istituzione fortemente bloccata al suo interno, osteggiata dalla fazione croato bosniaca e strumentalizzata a fini personali da alcuni esponenti bosgnacchi.

Così come accade in gran parte della Bosnia, anche a Mostar l'esercizio del potere rivela un intreccio tra politica e criminalità organizzata, con il risultato che si registra un'altissima concentrazione di potere nelle mani di pochi e potenti politici spesso corrotti.

La situazione a Mostar Ovest è stata caratterizzata, soprattutto nei primi anni del dopoguerra, dalla presenza di un sistema di strette interconnessioni dei partiti politici croati con le strutture militari e paramilitari ereditate dal conflitto.

Il compito della comunità internazionale nella gestione dell'Erzegovina e di Mostar è inoltre reso difficoltoso da un duplice ordine di fattori: da una parte, l'ulteriore suddivisione del Cantone Erzegovina-Narenta in zone a maggioranza croata o bosgnacca e dall'altra, la presenza sul territorio di strutture amministrative e finanziarie parallele e separate.

L'estrema polarizzazione presente a Mostar, si riscontra anche nell'intero Cantone, come evidenziato dai risultati delle elezioni generali del settembre 1998, quando l'HDZ-BiH si aggiudicò il 49.5% dei consensi e la coalizione SDA-SBiH il 43%⁸².

A Mostar continuano a operare strutture parallele di potere, venendo a rappresentare un ostacolo insormontabile a una politica di integrazione; tale problematica appare di difficile soluzione, dal momento che le strutture

⁸² S. Bose, cit., p. 125.

politiche cantonali e dell'intera Federazione e i meccanismi decisionali, sono stati ideati a Dayton e successivamente applicati in modo da garantire eguali poteri per i due gruppi etnici principali.

1.1. Altri aspetti della divisione

(1) Economia

A causa delle vaste proporzioni assunte dal conflitto, l'economia di Mostar ha subito enormi danneggiamenti, a cui si aggiunge una disoccupazione dilagante che ha raggiunto agli inizi del 2000 un tasso del 70%.

Tutto ciò ha costituito e costituisce tuttora un ostacolo al processo di normalizzazione e sviluppo della città, senza dimenticare le profonde divisioni politiche, sociali e territoriali esistenti tra i due gruppi etnici, ben visibili anche per quanto riguarda la gestione dei pochi impianti e industrie presenti nella regione.

Un esempio in tal senso è rappresentato dalla fabbrica più importante della città, la *Aluminij Mostar*, punto di riferimento per lo sviluppo industriale in questa zona prima della guerra; vi lavoravano circa 3.500 dipendenti e si calcola che si occupasse direttamente di 12mila persone attraverso le famiglie dei lavoratori.

Prima dello scoppio del conflitto vi lavoravano sia bosgnacchi che croato bosniaci e quando terminarono gli scontri, rimase sotto il controllo di quest'ultimi, considerando anche il fatto che era situata a Mostar Ovest.

In seguito l'impresa è stata parzialmente privatizzata e ha perseguito una politica di discriminazione su base etnica, dal momento che i lavoratori bosgnacchi sono stati allontanati e non più assunti, al punto che oggi si calcola che il 93% della forza lavoro della *Aluminij* sia composta da croato bosniaci⁸³. Attualmente, sebbene la situazione stia registrando alcuni progressi in direzione di una reintegrazione dei lavoratori bosgnacchi e serbo bosniaci, la fabbrica rimane un esempio di divisione molto forte tra i vari gruppi etnici.

⁸³ Fonte: "Abbraccio di ferro", in www.osservatoriobalcani.org

Un'altra industria che prima del conflitto ricopriva un ruolo fondamentale a Mostar era la SOKO, produttrice di armamenti, tra cui aerei ed elicotteri militari; il controllo della fabbrica è attualmente in mano croato bosniaca e Dragan Čović, influente leader dell'Unione Democratica Croata di Bosnia, ne è stato direttore negli anni del dopoguerra.

Le divisioni politiche ed etniche a Mostar si registrano anche per quanto riguarda il controllo su tre centrali idroelettriche situate nelle vicinanze della città (HE Salakovac, HE Grabovica, HE Mostar).

I primi due impianti, situati su territorio a maggioranza bosgnacco e responsabili della fornitura di elettricità a Mostar Est, sono controllati dall'*Elektroprivreda BiH* (EBiH)⁸⁴, ditta per la produzione e distribuzione dell'elettricità con sede a Sarajevo e che "copre" la parte del paese a maggioranza bosgnacca.

I casi appena descritti mettono chiaramente in luce come i vitali interessi economici e politici delle varie parti siano strettamente connessi tra di loro e come di conseguenza i poteri forti riescano a influenzare negativamente le dinamiche di sviluppo della Bosnia.

(2) Educazione e cultura

La pesante eredità del conflitto si manifesta a Mostar anche nel campo dell'educazione, dal momento che il sistema scolastico appare ancora oggi nettamente frammentato e diviso; tale problematica tuttavia, è riconducibile all'intera Bosnia, dove i ragazzi in età scolastica seguono tre diversi piani di studio, a seconda del gruppo etnico a cui appartengono.

La secolare tradizione mostarina di eccellenza nel campo dell'educazione è simboleggiata dal grande palazzo ubicato in Piazza di Spagna, dove al suo interno si trova il liceo classico di Mostar ("*Prva gimnazija*"), dopo la guerra frequentato soltanto da ragazzi di etnia croata.

La parte bosgnacca ha effettuato pressioni per reintegrare i ragazzi musulmani nel liceo, richiesta soddisfatta a partire dal 2005; tuttavia, benché frequentato

⁸⁴ In Bosnia Erzegovina esistono tre compagnie elettriche: Elektroprivreda RS (ERS), Elektroprivreda Herceg-Bosne (EHB) ed Elektroprivreda BiH (EBiH)

da ragazzi croati e bosgnacchi, le divisioni all'interno di questa istituzione scolastica rimangono ancora molto evidenti, dal momento che le aule sono separate, i professori diversi, così come la lingua di insegnamento e i programmi di storia.

Le divisioni etniche coinvolgono anche il sistema universitario: all'interno della città infatti, esistono una "Università di Mostar" situata nella zona sotto controllo croato, mentre nella parte Est troviamo la "Università Džemal Bijedić".

Un fenomeno particolarmente allarmante è rappresentato dalla fuga all'estero di numerosi professori e personalità di alto livello culturale, così come si sta registrando una progressiva espansione all'interno della società mostarina di tendenze e comportamenti negativi, soprattutto tra i giovani.

In particolare, è in continuo aumento il consumo di droga a Mostar Ovest, che viene a trovarsi sull'asse Spalato-Mostar dove scorrono grandi quantitativi di stupefacenti.

(3) Media

Attualmente a Mostar i cittadini godono di un'ampia scelta per quanto riguarda i periodici e i quotidiani d'informazione che circolano all'interno della città, ma ancora una volta, ogni settore ha i "suoi" giornali; nella parte Ovest i periodici più letti sono lo *Jutarnji List* e lo *Slobodna Dalmacija* (quest'ultimo mezzo di propaganda di un forte nazionalismo durante la guerra), mentre a Mostar Est, il quotidiano di maggiore diffusione è il *Dnevni Avaz*, pubblicato a Sarajevo e vicino al Partito di Azione Democratica.

(4) "Simbolismo"

Uno degli aspetti che colpisce maggiormente giungendo a Mostar, è sicuramente lo smodato uso di simboli visivi di cui fanno uso sia croati che i bosgnacchi per affermare la propria presenza nei rispettivi settori della città.

Il perimetro del territorio a maggioranza bosgnacca è costellato di numerosi minareti costruiti soprattutto a partire dal termine del conflitto, mentre il

settore croato è segnato dalla presenza di un'enorme cattedrale cattolica il cui campanile tocca addirittura i 107 metri di altezza.

Nel giugno 2000 inoltre, l'Unione Democratica Croata installò sul Monte Hum, che sovrasta l'intera città e in particolare il settore Est, una croce cattolica visibile addirittura a chilometri di distanza.

Infine, sia a Mostar Est che in svariate parti dell'Erzegovina a maggioranza croata, è quasi impossibile trovare bandiere nazionali bosniache, sostituite da quelle croate, mentre a Mostar Ovest non è raro veder sventolare bandiere della Turchia, Paese legato alla Bosnia soprattutto da motivazioni religiose.

Capitolo 2

BRČKO

2.a. Evoluzione geopolitica

Come affermato in precedenza, le trattative di Dayton non riuscirono a portare a un accordo sullo status definitivo della città situata nel nord della Bosnia, in particolare per quanto riguardava il controllo sull'area contesa; di conseguenza fu deciso di gestire tale situazione sottoponendo la città a controllo esterno (fino al dicembre 1996).

In data 15 luglio 1996, fu creato un "*Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity-Boundary in Brčko Area*", composto da Cazim Sadikovic (nominato dalla Federazione), Vitomir Popović (rappresentante della RS) e Roberts B. Owen (nominato dalla Corte Internazionale di Giustizia e presidente del Tribunale) nel ruolo di arbitri.

Inizialmente, da più parti si sperò in una decisione definitiva da parte del Tribunale prima della scadenza del mandato (14 dicembre 1996), ma ciò risultò impossibile a causa del clima politico ancora instabile a così poca distanza di tempo dal termine del conflitto; quindi, una settimana prima della scadenza dei termini, fu deciso in un primo momento di prorogare il mandato internazionale di altri due mesi, per poi allungarlo sino al marzo 1998.

Il primo passo importante compiuto dal Tribunale fu compiuto il 14 febbraio 1997 a Roma, con un comunicato in cui fu stabilito che, in attesa di una decisione finale, la Linea di Confine Inter-Entità non avrebbe subito variazioni e che Brčko sarebbe stata posta sotto la supervisione della comunità internazionale (*First Award*).

Fu istituito un *Supervisor* (in funzione di *Deputy High Representative*), con il compito di supervisionare l'implementazione e l'attuazione del DPA nell'area di Brčko e che avrebbe avuto “*the authority to promulgate binding regulations and orders to further implementation and local democratisation*”⁸⁵.

Il mandato di cui fu investito il *Supervisor* racchiuse al suo interno alcuni importanti obiettivi, tra cui:

- facilitare il graduale e sistematico ritorno dei rifugiati e delle *displaced persons* alle loro abitazioni, privilegiando in tal senso le persone più anziane e i nuovi residenti;
- incoraggiare la formazione di una nuova amministrazione democratica e multietnica nella città di Brčko;
- assicurare la totale libertà di movimento per i cittadini e la costituzione di normali e democratiche funzioni di mantenimento dell'ordine pubblico;
- collaborare alla creazione di sicuri ed efficienti controlli e procedure alle dogane, attraverso la supervisione di queste;
- promuovere la ripresa e la rivitalizzazione dell'economia.

Nel febbraio 1998, fu stabilito di prorogare il mandato di altri tredici mesi e in data 15 marzo 1998, tale decisione fu messa nero su bianco dal Tribunale attraverso la pubblicazione di un *Supplemental Award*; la novità contenuta in tale documento fu rappresentata dall'invito esplicito effettuato alla RS di dimostrare chiaramente di assumere un atteggiamento collaborativo nella spinosa questione del ritorno dei residenti di Brčko alle loro case.

⁸⁵ *Brčko Arbitral Tribunal for Dispute Over the Inter-Entity-Boundary in Brčko Area Award*, Roma 14/02/1997

Sebbene fosse riconosciuta alla Federazione una minor responsabilità sull'allocazione della Linea di Confine Inter-Entità nell'area in questione, tuttavia il *Tribunal* avvertì le autorità federative di tener fede agli obblighi posti a loro carico, in particolare per quanto riguardava il ritorno dei cittadini alle loro abitazioni situate all'interno della Federazione.

L'Ambasciatore Robert W. Farrand fu nominato *Supervisor* di Brčko durante la Conferenza di Implementazione su Brčko tenutasi a Vienna il 7 marzo 1997.

Nel settembre dello stesso anno si tennero le elezioni municipali, vinte dai serbo bosniaci; tuttavia, in seguito, Farrand pubblicò un *Supervisory Order on Multi-Ethnic Administration*, che di fatto annullò i risultati della competizione elettorale.

Tale *Order* affermò che la provenienza etnica dei funzionari politici, così come le politiche da adottare, sarebbero stati decisi dalla comunità internazionale in base alle seguenti linee guida:

- l'Assemblea Municipale vedrà ai suoi vertici tre cariche: Presidente, Vicepresidente e un Segretario (tutti appartenenti a gruppi etnici diversi);
- le decisioni dell'Assemblea su questioni di importanza vitale per gli interessi nazionali, dovranno ottenere l'approvazione di almeno metà dei membri di ciascun gruppo etnico occupante almeno il 5% dei seggi all'interno dell'Assemblea;
- il Presidente dell'Assemblea Esecutiva (Sindaco) sarà coadiuvato da due vice e tutte e tre le cariche dovranno essere ricoperte da individui appartenenti a gruppi etnici differenti.

L'Alto Rappresentante Carlos Westendorp considerò le disposizioni adottate come un fattore positivo, affermando: “*taken together, these measures should, during the coming year, make it possible to transform Brčko from an area of confrontation to an area of co-operation between the different constituent nations of Bosnia-Herzegovina*”⁸⁶.

⁸⁶ D. Chandler, cit., p. 86.

Tuttavia, la cooperazione fra i vari gruppi etnici presenti in questa zona fu di fatto imposta dalla comunità internazionale.

Durante il suo mandato, Farrand, disponendo in modo ampio dei suoi poteri, impose che alcuni consigli comunali del Distretto non fossero governati dai serbo bosniaci, in modo da garantire un'amministrazione quanto più equilibrata dal punto di vista etnico.

Inoltre, avviò la creazione di istituzioni multinazionali, l'armonizzazione e la riforma delle leggi e iniziò a delineare lo statuto per il futuro distretto.

In seguito, la carica di *Supervisor* fu ricoperta dagli Ambasciatori Gary L. Matthews (2 giugno 2000) e Henry L. Clarke (19 aprile 2001) e da Susan R. Johnson (gennaio 2004).

Attualmente, al vertice del *Brčko Final Award Office* e nel ruolo di *Supervisor* troviamo Raffi Gregorian, in carica dal 16 settembre 2006.

A partire dal dicembre 1996, l'Ufficio del *Supervisor* è divenuto Ufficio Regionale Nord dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante (*Regional Office North of the Office of the High Representative*), per poi assumere definitivamente nel 2002 la denominazione di *Brčko Final Award Office* (BFAO).

Il 5 marzo 1999 infine, il *Tribunal* emise il *Final Award*, completato da un importante *Annesso* pubblicato il 18 agosto 1999; in base alle disposizioni previste nel *Final Award*, la Municipalità di Brčko fu trasformata in data 8 marzo 2000 nel "Distretto di Brčko"⁸⁷, area soggetta alla sovranità esclusiva della Bosnia Erzegovina e unità amministrativa caratterizzata da un auto governo locale di tipo multietnico e democratico.

Il 25 giugno 2007, il Tribunale emise un *Addendum* allegato al *Final Award*, in funzione di avvertimento per le Entità di attenersi alla disposizione contenuta all'interno del *Final Award*, secondo la quale sia la Federazione che RS non avrebbero potuto né esercitare singolarmente alcun potere sul Distretto, né trasferire a livello statale i poteri esercitati dal Distretto.

In data 26 marzo 2009 tuttavia, il Parlamento della Bosnia ha approvato un emendamento alla Costituzione che definisce lo status del Distretto di Brčko,

⁸⁷ Il Distretto, di un'area di 493 km² e 87.332 abitanti, si è formato sul territorio della Municipalità di Brčko, che sino al 2000 apparteneva per il 48% alla RS e per il 52% alla Federazione.

ponendolo sotto la sovranità dello Stato centrale; il Distretto manterrà così in modo permanente lo status speciale che non potrà essere messo in discussione dalle due Entità⁸⁸.

2.b. Brčko ai giorni nostri: un'opportunità economica e il ruolo dell'Italia

Il Distretto rappresenta attualmente un'entità unica al mondo e senza dubbio un successo per la comunità internazionale nell'essere riuscita a trasformare quest'area in un polo di attrazione soprattutto dal punto di vista economico; inoltre, rappresenta il modello di sviluppo maggiormente armonizzato ai parametri europei mai realizzato in Bosnia dalla fine del conflitto.

Un insieme di fattori positivi, tra cui la sua collocazione geografica, il suo efficiente sistema di infrastrutture e l'evoluto quadro giuridico-amministrativo, rendono il Distretto una regione potenzialmente appetibile per eventuali investitori stranieri; Brčko infatti, dista 190 chilometri da Belgrado, 180 da Sarajevo e 230 da Zagabria.

Brčko inoltre, dista mezz'ora d'automobile dall'autostrada che collega l'Europa occidentale con quella orientale e due ore dall'aeroporto più vicino.

Uno dei motivi principali di attrazione economica è rappresentato dal fatto che il suo territorio costituisce un'area di libero scambio che gode di particolari agevolazioni; trattandosi di un distretto autonomo, gli investitori possono progettare e compiere scelte di gestione del territorio in modo completamente indipendente.

Inoltre, il Distretto potrà godere ancora per dieci anni di un presidio e di un affiancamento da parte delle organizzazioni internazionali (NATO e Unione Europea), che garantiranno anche gli investimenti diretti nel Paese; in questo senso, Brčko si è dotata di un'Agenzia per lo Sviluppo (*Razvojna Agencija Brčko Distrikta* – RABD), fondata dalla UE, che conta tra i suoi partner anche operatori economici privati.

⁸⁸ Fonte: "Bosnia: cambia status Brčko, fine supervisione internazionale", in www.ansa.it/balcani

Se a ciò si aggiunge che il Distretto è collegato a uno dei più importanti tratti ferroviari d'Europa e che il porto sulla Sava (affluente del Danubio) fa della città un attivo contatto fluviale verso Croazia, Serbia, Montenegro, Romania, Bulgaria e area del Mar Nero, allora si comprende meglio tutto il suo potenziale in termini di trasporti.

Infine, Brčko è raggiungibile dal Nord Est dell'Italia in circa sei ore di auto e rappresenta un'importante porta di ingresso per i mercati dei Balcani e della Russia.

Il nostro Paese, grazie anche alla prossimità geografica, ha saputo cogliere prontamente le potenzialità economiche rappresentate dal Distretto e attualmente è presente a Brčko con numerosi investimenti.

Di notevole importanza, il progetto avviato dall'Unione degli Industriali della Provincia di Venezia (*"Progetto Brčko S.r.l."*, società per l'internazionalizzazione di Unindustria Venezia), per la creazione di un Parco Industriale, ovvero di un ampio distretto di produzione e distribuzione che sarà occupato principalmente da imprese italiane.

Il progetto è stato avviato nel settembre 2007 e prevede la costruzione di dieci stabilimenti destinati alla produzione di beni e servizi, creando in tal modo 368 nuovi posti di lavoro⁸⁹.

La delocalizzazione delle attività produttive a Brčko, avverrà insediando sul territorio imprese operanti in svariati settori (agroalimentare, metalmeccanico, lavorazione del legno e dei mobili, calzaturiero, carpenteria, impiantistica, tessile della confezione, logistica, portualità fluviale, distribuzione e centri commerciali, attività edile) al fine di non riprodurre all'estero una monocultura distrettuale⁹⁰.

⁸⁹ Fonte: www.fondazione Nordest.net

⁹⁰ S. Divertito, L. Leone, cit., pp. 183-184.

Capitolo 3

SARAJEVO

3.a. *Evoluzione geopolitica*

La capitale della Bosnia Erzegovina rappresentò un banco di prova molto importante per la comunità internazionale, desiderosa di dimostrare al mondo intero che una società multi-etnica e democratica avrebbe potuto realizzarsi anche a Sarajevo, assediata per circa tre anni e uscita dal conflitto completamente devastata.

A partire da Dayton, la gestione di Sarajevo fu rimessa completamente nelle mani dell'Alto Rappresentante, il quale avrebbe potuto amministrare la città con l'ausilio della *Joint Civilian Commission Sarajevo* (JCCS).

Sin da subito, la comunità internazionale, da una parte dovette fronteggiare l'atteggiamento intransigente del governo bosgnacco nei confronti dei serbi intenzionati a rimanere a Sarajevo e dall'altra, le pressioni effettuate dal Partito Democratico Serbo sui cittadini serbi, invitati a lasciare la capitale per stabilirsi nella Republika Srpska.

Nonostante l'evoluzione demografica dimostrasse chiaramente che si stava formando una Sarajevo mono etnica, la comunità internazionale impose il *Rome Statement* nel febbraio 1996.

In base a tale disposizione, la municipalità di Ilidža, a maggioranza serbo bosniaca, venne integrata nella città al termine di maggio; il Vice Alto Rappresentante Michael Steiner, dichiarò che tale passo avrebbe annunciato un *“serious progress toward building a democratic, multi-ethnic future”*⁹¹.

Inoltre, la comunità internazionale decise una distribuzione dei seggi a seconda dei partiti politici e del criterio etnico per dare voce nel Consiglio Comunale a tutti i gruppi etnici.

Nel marzo 1997, la Costituzione di Sarajevo fu modificata per cercare di creare una struttura generale che garantisse il carattere multi-etnico della città, indipendentemente dall'ammontare dei voti ottenuti dai vari candidati e partiti politici.

⁹¹ D. Chandler, cit., p. 83.

Confermando la tendenza già analizzata a Mostar, anche in questo caso, i complessi meccanismi di rappresentanza all'interno delle istituzioni cittadine hanno dato voce ai gruppi etnici minoritari soltanto da un punto di vista teorico; infatti, nella pratica si verifica una netta predominanza dei gruppi più rappresentati nel processo di *policy-making*.

Nel caso specifico di Sarajevo, i bosgnacchi mantengono il controllo politico su Sarajevo, dal momento che rappresenta il gruppo etnico maggioritario nella capitale bosniaca.

3.b. Sarajevo oggi

Attualmente Sarajevo può vantare un livello di benessere certamente più alto che in altre zone della Bosnia, sebbene non manchi un alto tasso di degrado sociale e corruzione all'interno della politica, ma non solo.

Negli ultimi anni si sono verificate numerose manifestazioni di protesta, segnale della crescita di una società civile sganciata dalla retorica nazionalistica.

La città di Sarajevo è animata da pulsioni contrastanti tra loro, che, da una parte, vedono una spinta verso l'apertura e il cambiamento, mentre, dall'altra, si registrano delle chiusure molto forti in direzione di un arretramento culturale.

Emblematica di tale situazione, la vicenda del primo "*Queer Sarajevo Festival*" (QSF), organizzato dall'associazione "Q", che si sarebbe dovuto svolgere il 24 e 29 settembre 2008 e annullato la sera dell'inaugurazione a causa di incidenti causati soprattutto da hooligan e soprattutto dal gruppo estremista islamico dei wahabiti⁹².

Sarajevo è caratterizzata anche da un underground malavitoso molto sviluppato, attivo soprattutto nel traffico di droga e nel racket della prostituzione, gestito da individui attivi durante il conflitto nella difesa della città e tuttora personalità molto influenti.

⁹² Si tratta dei combattenti stranieri di Paesi musulmani che hanno combattuto al fianco o integrati nell'esercito di Alija Izetbegović durante il conflitto.

Secondo alcuni osservatori, esistono legami tra criminalità, media, affari e una parte del mondo politico bosgnacco molto stretti; in tal senso, è emblematica l'affermazione di Branko Perić, capo dei procuratori della BiH, il quale dichiarò che, mentre ogni Stato ha la sua mafia, in Bosnia Erzegovina la mafia ha il suo Stato⁹³.

La comunità sarajevese è stata scossa anche da una serie di crimini commessi nei mesi di gennaio e febbraio 2008, a cui la città ha risposto con un corteo di circa 10mila persone, durante il quale sono state chieste le dimissioni della sindaca di Sarajevo e del premier del Cantone, ritenuti responsabili del degrado in cui versa la capitale.

In seguito alle proteste della popolazione, il Parlamento del Cantone ha discusso un piano per contrastare la delinquenza e ha inoltrato una richiesta ai competenti ministeri della Federazione di mettere a disposizione un edificio da trasformare in carcere minorile, mentre il ministro dell'Interno (cantonale) ha chiesto più poteri alla polizia⁹⁴.

Dall'altro lato, Sarajevo può vantare una partecipazione molto attiva nel panorama musicale bosniaco e nella cinematografia: ogni anno infatti, si tiene nella capitale il "*Sarajevo Film Festival*", giunto ormai alla quattordicesima edizione.

⁹³ Fonte: "Sarajevo underground", in www.osservatoriobalcani.org

⁹⁴ Fonte: "Mezzogiorno meno cinque", in www.osservatoriobalcani.org

PARTE QUARTA

Verso una riforma dello Stato?

Capitolo 1

QUESTIONI ISTITUZIONALI

Nel corso degli anni, si è discusso a lungo sulla possibilità di rivedere i meccanismi istituzionali ed elettorali stabiliti dagli Accordi di Dayton; tuttavia, il punto di accordo rimane la riforma dell'intero impianto su cui è costruito lo Stato bosniaco, in ottica dell'integrazione europea della Bosnia.

Il sistema attuale non incoraggia la cooperazione tra i vari gruppi etnici e i vari partiti politici, soprattutto durante le campagne elettorali, non hanno alcun incentivo a trattenersi dalla propaganda nazionalista.

La dimostrazione di quanto sia conveniente far leva sulle questioni etniche è rappresentata dal fatto che sino a oggi, dopo ogni elezione hanno prevalso quasi sempre i partiti nazionalisti.

Come detto però, tale situazione è incoraggiata anche dal sistema istituzionale sancito a Dayton, costruito con l'intenzione di garantire i diritti di ogni gruppo etnico, ma che con il tempo ha posto le basi per una divisione sempre più accentuata del mondo politico e della società civile.

Senza incentivi per una cooperazione, i politici ottengono il massimo della popolarità difendendo i diritti del proprio gruppo etnico ed etichettando gli altri gruppi come potenziali nemici.

I partiti nazionalisti sono molto abili nello strumentalizzare i sentimenti popolari basati sulla discriminazione e come afferma un noto sociologo bosgnacco, il loro punto di forza consiste nell'affermare che *“the ethnicity they are supposedly representing does not have equal rights with other ethnicities”*⁹⁵.

Il “consociazionismo”, ovvero la tendenza a governare con l'appoggio di forze di opposizione, piuttosto che creare le condizioni per la cooperazione, pone le basi per una competizione che non permette i compromessi fra i vari gruppi etnici.

Le uniche volte che dei partiti riescono a raggiungere un accordo, i sostenitori della retorica nazionalista non perdono l'occasione di accusare i vertici

⁹⁵ R. Belloni, cit., p. 50.

responsabili di tale compromesso, di aver letteralmente “svenduto” i diritti del proprio gruppo etnico.

Affinché il “consociazionismo” possa funzionare, è necessario un livello minimo di coesione, capace di rendere efficace l’operato delle istituzioni locali; infine, non va dimenticata la tendenza di varie élite politiche di sfruttare le battaglie a difesa dei diritti dei singoli gruppi etnici a scopo personale.

Da molto tempo, gli analisti politici hanno individuato una simbiosi molto stretta tra nazionalismo e criminalità; molto spesso, individui legati all’underground malavitoso entrano in politica all’interno di partiti con programmi basati sulla protezione dei diritti di un determinato gruppo etnico, semplicemente con l’obiettivo di salvaguardare i propri interessi illeciti.

1.a. Inefficienza istituzionale

L’impianto istituzionale basato sul “consociazionismo” crea le condizioni per un clima di irresponsabilità generale da parte del mondo politico bosniaco, rendendo in tal modo farraginoso il processo di *policy-making* in Bosnia.

Dal momento che numerose élite politiche possiedono una visione totalmente negativa degli avversari e le istituzioni non forniscono incentivi alla cooperazione, risulta del tutto difficile garantire una *governance* efficace ed effettiva.

Garantire a tutti i costi dei diritti dei singoli gruppi etnici (ad esempio nella possibilità di veto da parte delle minoranze etniche nei processi politici), ha avuto l’effetto perverso di incrementare una mutua intransigenza, causando la paralisi del processo di *policy-making* su questione di vitale importanza per l’intera nazione.

In definitiva, le “quote etniche” terminano per rinforzare le politiche basate sull’identità nazionale e sulla divisione portate avanti dai partiti più intransigenti, radicando di conseguenza le divisioni che la comunità internazionale intende ridurre, a cui va ad aggiungersi una diffusa instabilità e inefficienza dell’intero apparato istituzionale.

La prima conseguenza di tale inefficienza si concretizza in un problematico processo di transizione che dovrebbe condurre la Bosnia dall'amministrazione gestita dalla comunità internazionale all'autogoverno e all'integrazione europea.

Nel 1999, l'Alto Rappresentante Wolfgang Petritsch introdusse una novità molto importante nella politica di intervento in Bosnia, portando avanti l'idea di "*ownership of the peace process*", volta al rafforzamento degli attori locali, attraverso il superamento della dipendenza del Paese dall'aiuto internazionale verso una sostenibilità locale.

Tuttavia, l'autogestione del processo di pace e ricostruzione e il conseguente ritiro della comunità internazionale dal Paese sono strettamente dipendenti dalla presenza sul territorio di istituzioni funzionanti, presupposti che l'intervento internazionale è riuscito a realizzare soltanto in parte⁹⁶.

1.b. Discriminazione istituzionale

Le istituzioni basate sul criterio del "consociazionismo", privilegiando i gruppi etnici, spesso tendono a ledere i diritti umani fondamentali dei singoli cittadini.

Con Dayton, da una parte sono stati sanciti i diritti dei vari gruppi etnici bosniaci, ma dall'altra non si è proceduto nella stessa direzione per quanto riguarda i diritti dei singoli.

Nel dettaglio, possiamo affermare che un approccio basato sul "consociazionismo" rischia di ledere almeno tre diritti fondamentali individuali: in primo luogo, l'autonomia territoriale conferita ai vari gruppi può limitare la libertà di movimento di un determinato individuo nel senso di accedere o fare ritorno in un'area sotto il controllo di un gruppo etnico diverso.

Secondo, i meccanismi istituzionali causano una netta diminuzione del potere decisionale degli individui che non appartengono a un determinato gruppo etnico.

⁹⁶ R. Belloni, cit., pp. 51-52.

Infine, le istituzioni tendono a discriminare apertamente tra i membri dei vari gruppi sulla base della loro appartenenza etnica⁹⁷.

Le ipotetiche violazioni dei diritti dei singoli appena enunciate trovano senza dubbio spazio nel contesto bosniaco; innanzitutto, la divisione del Paese in regioni identificate dal punto di vista etnico rappresenta un ostacolo al diritto al ritorno per coloro che vivono in aree controllate da gruppi etnici a cui non appartengono.

In secondo luogo, i membri delle minoranze nazionali (Rom, Ebrei, Turchi e qualsiasi gruppo definito come “Altri” all’interno della Costituzione), non possono ricoprire una lunga serie di cariche amministrative e svolgere incarichi di tipo politico, dal momento che non appartengono a uno dei tre gruppi etnici principali⁹⁸.

Oltre alla difficoltà di trovare un equilibrio tra diritti dei gruppi e diritti individuali, esiste anche una contraddizione interna nell’approccio “consociazionista” su cui si basano le istituzioni: infatti, mentre la Costituzione bosniaca nel suo Preambolo riconosce tre “*popoli costitutivi*”, la Costituzione della Federazione Croato-Musulmana cita soltanto i bosgnacchi e i croati e quella della Republika Srpska fa riferimento a un “*inalienabile right of the Serb people to self-determination*”⁹⁹.

Si registra quindi una discriminazione dei serbi all’interno della Federazione e dei bosgnacchi e dei croati nella Republika Srpska, contraddicendo palesemente quanto sancito nella carta fondamentale della Bosnia.

Emerge chiaramente in questo contesto un fallimento dell’Accordo di Dayton, originato dal fatto che le costituzioni delle due Entità furono scritte prima della Costituzione Nazionale (la Costituzione della RS fu emanata nel 1992, addirittura prima dell’indipendenza della Bosnia, mentre quella della Federazione nel marzo 1994).

In tema di elezioni, dobbiamo ricordare come gli elettori della Federazione, nella scelta dei candidati alla Presidenza, possano votare soltanto per candidati

⁹⁷ R. Belloni, cit., p. 52.

⁹⁸ Si tratta dei “*three constituent peoples*” (tre popoli costitutivi) riconosciuti nel Preambolo della Costituzione: Bosgnacchi, Croati e Serbi.

⁹⁹ R. Belloni, cit., p. 53.

bosgnacchi o croati e allo stesso tempo, gli elettori della Republika Srpska possono scegliere soltanto tra candidati serbi; ciò rappresenta un atto discriminatorio e una palese violazione dei *Copenhagen Commitments*, nonché dell'Articolo 1 del Protocollo 12 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (“*Divieto generale di discriminazione*”).

A Dayton fu creata una struttura istituzionale generale basata su una Carta fondamentale, ma i negoziatori palesarono un'incapacità nel tentativo di armonizzare e integrare le costituzioni delle due Entità.

Considerando l'inefficienza e la natura discriminatoria delle istituzioni bosniache, un cambiamento della Costituzione appare una necessità ineludibile, seppur attraverso un processo di riforme molto delicato e condiviso da tutti i gruppi etnici bosniaci.

Capitolo 2

INTEGRAZIONE O DIVISIONE? PROPOSTE PER UN CAMBIAMENTO

Sin dal 1995, si è discusso a livello internazionale di come cambiare ed evolvere la formula istituzionale base sancita a Dayton: “*Three peoples, two Entities, one State*”.

Nel corso degli anni, innumerevoli sono state le difficoltà incontrate in tal senso a causa delle divergenti visioni dei partiti nazionalisti, della società civile e delle istituzioni internazionali; queste ultime, in particolare, temono che un'ampia e radicale revisione dell'Accordo di Dayton possa aprire il vaso di Pandora balcanico, con conseguenze disastrose sull'intero processo di ricostruzione e pacificazione della Bosnia.

Tuttavia, sino a oggi, sono state dibattute quattro forme di revisionismo dell'Accordo di Dayton:

1. eliminazione delle Entità;
2. “cantonizzazione” del Paese;

3. creazione di una terza Entità;
4. riforma interna del DPA.

Ognuna delle proposte ha focalizzato l'attenzione sulla questione della discriminazione istituzionale, ma non ha saputo affrontare in modo esaustivo la questione dell'inefficienza istituzionale.

Attenzione particolare è stata posta sul dibattito intorno alla delicata situazione in cui si trova il gruppo etnico dei croati in Bosnia, in particolare per quanto riguarda la loro partecipazione nelle istituzioni statali.

Nel marzo 2001, la questione è divenuta di particolare urgenza: l'Unione Democratica Croata, in risposta all'esclusione dei suoi rappresentanti dai posti di potere all'interno della Federazione a causa della formazione della *Democratic Alliance for Change*¹⁰⁰, decise di proclamare l'autonomia delle zone a maggioranza croata in Bosnia, creando *de facto* una terza Entità.

La crisi costituì un grave attentato all'integrità dell'Accordo di Dayton, ma rientrò nell'arco di poco tempo grazie all'intervento dell'Alto Rappresentante che rimosse dal suo incarico Ante Jelavić, membro croato della Presidenza e leader del partito nazionalista croato, sostituito da Jozo Križanović

Al momento, la "questione croata" fu rinviata, ma la crisi mise in luce come esistessero da lungo tempo una struttura e una amministrazione parallela, nonostante gli sforzi della comunità internazionale per integrare croati e bosgnacchi all'interno della Federazione.

2.a. Proposta 1: abolizione delle Entità

L'eliminazione delle Entità rappresenta una soluzione all'impasse istituzionale bosniaco condivisa da molti osservatori europei e bosniaci.

Manfred Nowak, austriaco membro della Camera dei Diritti Umani della Bosnia, affermò che la Bosnia avrebbe dovuto "*rid itself of its redundant and inefficient Entities*" e il costituzionalista Zoran Pajić, da parte sua, argomentò che se in futuro la Bosnia avrebbe dovuto avere istituzioni integrate dal punto

¹⁰⁰ Si tratta di una coalizione di dieci partiti, costituita in seguito alle elezioni del 2000 con l'obiettivo di emarginare i principali tre partiti nazionalisti e di attuare delle riforme istituzionali in Bosnia.

di vista etnico, di conseguenza non ci sarebbe stato alcuno spazio politico e istituzionale per le Entità¹⁰¹.

Tuttavia, va sottolineato come, in un contesto dove si tende a votare in base a motivazioni di tipo etnico, un sistema maggioritario favorisca inevitabilmente la creazione di un sistema politico-istituzionale dominato dal gruppo etnico più numeroso (i bosgnacchi), con conseguente rifiuto da parte di croati e serbi di procedere in tale direzione.

Tale motivazione spiega il motivo per cui questi due gruppi etnici abbiano da sempre nutrito forti sospetti sul Partito bosgnacco per la Bosnia Erzegovina, nei cui piani politici è prevista l'eliminazione delle Entità; non a caso, la formazione partitica di Haris Silajdžić, nelle elezioni del 2000 e del 2006, ha portato come slogan "*Bosna bez entiteta*" ("Bosnia senza Entità").

La comunità internazionale, di fronte al potenziale pericolo all'integrità dell'Accordo di Dayton rappresentato dalla proposta politica di Silajdžić, ha da sempre risposto in modo ambiguo, causando il risentimento inevitabile dei serbo bosniaci.

La posizione di Banja Luka su un'eventuale revisione del DPA, nel corso degli anni non è stata univoca; infatti, se in un primo momento i serbo bosniaci hanno giocato il ruolo di grandi oppositori al piano di pace, non cooperando in alcun modo sulla formazione di una Bosnia multietnica, in seguito hanno dimostrato di essere i più forti sostenitori dell'Accordo di Dayton.

Il motivo di tale cambiamento deriva dal fatto che la struttura statale della Bosnia architettata a Dayton, sebbene impedisca alla Republika Srpska un ricongiungimento con la madrepatria, tuttavia conferisce un'ampia autonomia all'Entità a maggioranza serba.

Va aggiunto in questa sede, che la possibilità di intrattenere relazioni speciali con gli Stati vicini ha permesso alla Republika Srpska di continuare a coltivare le speranze per un futuro ricongiungimento con Belgrado, consentendo inoltre a Banja Luka di svincolarsi dal controllo di Sarajevo.

¹⁰¹ R. Belloni, cit., p. 54.

2.b. Proposta 2: “cantonizzazione” della Bosnia

La leadership croato bosniaca, seppur favorevole in linea generale all’abolizione delle Entità, ha sostenuto un’altra proposta per il cambiamento della struttura prevista a Dayton; secondo tale proposta di riforma, la Bosnia verrebbe divisa in cantoni con l’obiettivo di indebolire la Republika Srpska e sostenere maggiormente gli interessi della popolazione di etnia croata.

L’idea di creare dei cantoni al posto delle Entità era già stata prevista dal Piano Vance-Owen (*Vance-Owen Peace Plan – VOPP*)¹⁰² del 1993; in linea generale, gli eventuali cantoni si doterebbero di istituzioni locali più vicine ai problemi di ogni comunità territoriale, assumendo di conseguenza un carattere maggiormente democratico.

La proposta trovò larga adesione anche in Croazia, dove Dražen Budiša, leader del Partito Social Liberale Croato (*Hrvatska Socijalno Liberalna Stranka – HSLS*), pose le premesse per un piano per l’abolizione delle Entità e la creazione di uno stato federale composto da 12-14 cantoni¹⁰³.

Tuttavia, sia Belgrado che Banja Luka hanno sempre rigettato tale proposta, nel timore che tale disegno politico nasconda dei piani per futuri e ulteriori smembramenti politici e sociali del Paese.

Anche la componente bosgnacca non vede di buon occhio tale proposta di riforma, poiché scorge un tentativo da parte dei croato-erzegovesi di ottenere una forma di autonomia; da segnalare che la questione dell’amministrazione delle regioni della Federazione a popolazione mista croato-musulmana, rimane ancora decisamente problematica.

2.c. Proposta 3: creazione di una terza Entità

Questo disegno politico ha da sempre riscosso ampi consensi all’interno della componente croata della Bosnia Erzegovina, soprattutto per quanto riguarda i partiti nazionalisti.

¹⁰² Il Piano Vance-Owen fu proposto nel gennaio 1993 e prevedeva la divisione della Bosnia in tre parti etnicamente pure.

¹⁰³ R. Belloni, cit., p. 56.

Il sostegno dei croato bosniaci alle istituzioni centrali nel corso degli anni è gradualmente diminuito, mentre ciò non è avvenuto nel caso dei serbo bosniaci; secondo Miroslav Prce, ex Ministro federale della difesa, ciò è spiegato dal fatto che, mentre bosgnacchi e serbi godono di un'ampia partecipazione all'interno delle istituzioni statali e possono identificarsi in queste, la componente croata al contrario non può vantare i medesimi privilegi¹⁰⁴.

Dayton è stato visto come un'ingiusta soluzione del caso bosniaco soprattutto dai croati dell'Erzegovina, dal momento che nella loro ottica, la comunità croata risultava l'unica popolazione a non aver tratto alcun profitto dalla conclusione del conflitto.

Se da un lato infatti ai serbo bosniaci veniva riconosciuta una "quasi indipendenza" attraverso la creazione della Republika Srpska e ai bosgnacchi era garantita una Bosnia unita, dall'altro lato i croato bosniaci avevano soltanto ottenuto una convivenza forzata con i bosgnacchi all'interno della Federazione.

È stata quindi richiesta a gran voce soprattutto dall'Unione Democratica Croata una revisione dell'Accordo di Dayton in direzione della creazione di una terza Entità a maggioranza croata con capitale Mostar.

Nel 2001, come già descritto, si verificò una crisi istituzionale di ampie proporzioni, con il tentativo fallito di stabilire una sorta di parastato croato.

Da allora, l'HDZ-BiH ha cambiato linea politica e ha iniziato a sostenere le istituzioni centrali, sebbene richiedendo un rafforzamento delle municipalità governate da maggioranze croate.

¹⁰⁴ R. Belloni, cit., p. 56.

Capitolo 3

LA MODIFICA DELL'ACCORDO DI DAYTON: UN CAMMINO IN SALITA

Dal momento che le tre proposte di riforma sin qui analizzate non hanno mai trovato effettiva applicazione, la riforma interna dell'Accordo di Dayton e delle istituzioni create nel 1995 rimane l'unica possibilità affinché possa proseguire il processo di democratizzazione della Bosnia.

Tuttavia, nel processo di revisione costituzionale si riscontrano numerosi ostacoli; infatti, secondo l'Articolo X (*"Emendamento"*) dell'Annesso 4 (*"Costituzione della Bosnia Erzegovina"*), la legge fondamentale del Paese *"può essere emendata solo attraverso una decisione dell'Assemblea Parlamentare con voto favorevole dei due terzi dei presenti e votanti alla Camera dei Rappresentanti"*.

Nel caso i rappresentanti di uno dei tre popoli costitutivi considerino una proposta legislativa del Parlamento come potenziale pericolo degli interessi vitali del proprio gruppo, la Costituzione prevede al proposito specifici meccanismi e procedure per bloccare l'iter legislativo.

La comunità internazionale, nel timore di scatenare una dura competizione tra i vari partiti politici, ha adottato nel corso degli anni una duplice strategia: da un lato è stata garantita la permanenza della struttura costituzionale di base sancita a Dayton e dall'altro sono state promosse riforme graduali in ottica di rendere sempre più marcato il carattere multietnico delle due Entità.

Tuttavia, un altro ostacolo a una modifica diretta della struttura dello Stato è rappresentato dal fatto che la Costituzione del Paese, essendo stata inserita all'interno dell'Accordo di Dayton, ha finito per legare indissolubilmente la sua evoluzione all'Accordo stesso.

Ogni modifica o progetto di revisione costituzionale è stato quindi vissuto nel corso degli anni come un tentativo di modificare l'intera struttura sancita a Dayton nel 1995 e ogni gruppo etnico, nel corso degli anni, ha cercato di sfruttare il DPA a suo favore, rendendo di conseguenza difficile trovare un accordo di massima su una riforma generale.

Un altro fattore di carattere esterno che sino a ora ha ostacolato la modifica della struttura statale è rappresentato dal contesto geopolitico nel quale viene a trovarsi la Bosnia.

Un'eventuale riforma costituzionale finirebbe per avere forti ripercussioni a livello regionale e internazionale ed è per questo motivo che ogni cambiamento istituzionale debba inevitabilmente ottenere il maggior consenso possibile, soprattutto di Croazia e Serbia, Paesi che esercitano forti influenze in Bosnia.

Nel caso di Zagabria tuttavia, a partire dal 2000, con la scomparsa di Tuđman e la vittoria del centro sinistra nelle elezioni, i legami con i croato bosniaci hanno subito un ridimensionamento molto forte.

Belgrado invece, nonostante la svolta in senso democratico con la presa del potere da parte di Koštunica nell'ottobre del 2000, ha continuato nel corso degli anni a sostenere attivamente Banja Luka.

Infine, un ulteriore ostacolo è stato apportato dal comportamento della comunità internazionale che, nel rischio di alimentare tensioni incontrollabili in un contesto alquanto instabile, ha preferito rimanere fedele ai principi sanciti a Dayton, ostacolando proposte di riforme radicali dell'Accordo.

3.a. La sentenza “*Constituent peoples*”

La sentenza della Corte Costituzionale del luglio 2000 sui “popoli costitutivi” ha permesso alle istituzioni internazionali coinvolte nel processo di *policy-making* in Bosnia di continuare a perseguire la duplice strategia di assicurare la stabilità generale da un lato e di promuovere gradualmente riforme costituzionali dall'altro.

Per comprendere meglio il contesto in cui è stata sviluppata la decisione della Corte dobbiamo tornare al 27 marzo 1994, quando fu creato il Consiglio Civico Serbo con l'obiettivo di sostenere una Bosnia unita, decentralizzata e democratica, composta da cittadini e popoli di uguale rango.

Il 4 aprile 1997, il Consiglio pubblicò una Dichiarazione in cui invitò a porre fine alla discriminazione perpetrata in base all'appartenenza a un determinato

gruppo etnico; inoltre, fu richiesta un'estensione dello status di “*popolo costitutivo*” (che garantiva privilegi a bosgnacchi e croati all'interno della Federazione e ai serbi nella Republika Srpska), all'intero territorio della Bosnia Erzegovina.

Il Consiglio Civico Serbo argomentò che gli status speciali nelle due Entità avevano carattere discriminatorio e rappresentavano un chiaro esempio di *apartheid*, andando a incidere in modo negativo sulla clausola dell'Annesso 7 relativa al diritto al ritorno delle “persone allontanate”¹⁰⁵.

Nel febbraio 1998, il Presidente della Bosnia Izetbegović interpellò la Corte Costituzionale nazionale in merito alla conformità delle Costituzioni delle due Entità con quella della Bosnia Erzegovina.

La questione verteva su alcune clausole della Costituzione della RS (Preambolo e Art. 1) e della Federazione (Art. 1.1), dal momento che erano ritenute non conformi al Preambolo della Costituzione nazionale (nel quale è garantito lo status di “popolo costitutivo” del Paese a serbi, croati e bosgnacchi).

Nel dettaglio, veniva accusata la Republika Srpska di non garantire questo status alla popolazione musulmana e croata e la Federazione di adottare il medesimo comportamento con i serbi.

Nel luglio 2000, la Corte dichiarò che le clausole andavano a violare il preambolo della Costituzione della Bosnia, affermando che il principio costituzionale dell'uguaglianza dei popoli costitutivi “*prohibits any special privilege for one or two of these peoples, any nomination in governmental structures or any ethnic homogenisation through segregation based on territorial separation*”¹⁰⁶.

Republika Srpska e Federazione sono state di conseguenza obbligate ad approvare, seppur con difficoltà e ritardi, una serie di emendamenti necessari per uniformare le rispettive Costituzioni alla Carta fondamentale bosniaca; inoltre, è stato rivisto in modo radicale, almeno in teoria, il legame comunità-territorio stabilito a Dayton.

¹⁰⁵ R. Belloni, cit., p. 59.

¹⁰⁶ R. Belloni, cit., p. 59.

L'elemento importante che emerge da questa vicenda è rappresentato dalla possibilità di poter modificare la Costituzione e il quadro istituzionale della Bosnia attraverso un criterio interpretativo della stessa o delle clausole dell'Accordo di Dayton, dimostrando come questo non costituisca una struttura imm modificabile.

3.b. Valutazioni - Sviluppi attuali

La situazione attuale continua a registrare pochi passi avanti nel processo di riforma costituzionale in Bosnia ed è opinione condivisa il fatto che, senza una forte mediazione internazionale, risulti difficile pensare a una via d'uscita dall'impasse istituzionale.

Da più parti si ritiene che sia necessario un rinnovato partenariato tra la Bosnia e la comunità internazionale, in ottica di ricercare soluzioni innovative per dotare il Paese di istituzioni funzionali al percorso di integrazione europeo, basate su criteri di rappresentanza civica e non etnica, rimanendo all'interno del quadro territoriale sancito a Dayton.

Questo progetto politico può essere realizzato soltanto nel contesto di una nuova conferenza internazionale sulla Bosnia Erzegovina, oppure attraverso l'operato dell'Alto Rappresentante, cui devono essere conferiti ampi poteri e che soprattutto deve ottenere l'appoggio della comunità internazionale; apparentemente non sembrano esistere soluzioni intermedie e i soggetti coinvolti in tale delicato processo devono assolutamente tenere in considerazione anche il fattore tempo¹⁰⁷.

In data 8 novembre 2008, i leader dei tre principali partiti serbo, croato e bosgnacco (Milorad Dodik dell'Alleanza degli Indipendenti Socialdemocratici, insieme a Sulejman Tihić del Partito di Azione Democratica e Dragan Čović dell'Unione Democratica Croata di Bosnia), riuniti a Prud per discutere del processo di riforma costituzionale e del prossimo censimento della Bosnia Erzegovina, hanno raggiunto un accordo di massima su tali questioni.

¹⁰⁷ Fonte: "Benvenuto , mister Inzko", in www.osservatoriobalcani.org

La dichiarazione congiunta effettuata dopo l'incontro, ha evidenziato come le riforme costituzionali dovrebbero riguardare l'allineamento della Costituzione della Bosnia alla "Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali" (CEDU), le competenze dello Stato, il funzionamento delle istituzioni nel Paese e l'organizzazione territoriale, in particolare dei livelli di autorità intermedi.

I tre leader hanno concordato sul fatto che la Costituzione debba essere modificata attraverso emendamenti alla legge esistente, confidando sull'aiuto della comunità internazionale per il successo di tale processo di revisione.

Dal punto di vista politico, l'incontro ha avuto purtroppo anche ripercussioni negative, dal momento che dai colloqui di Prud sono stati esclusi gli altri tre leader della coalizione di governo, ovvero Haris Silajdžić (SBiH), Božo Ljubić (HDZ 1990) e Mladen Ivanić (Partito per il Progresso Democratico – *Partija Demokratskog progresa* – PDP).

In particolare, Silajdžić ha dichiarato che dei quattro punti dell'accordo, soltanto quello relativo alla risoluzione dello status del distretto di Brčko a livello di Parlamento della BiH sia accettabile; per quanto riguarda invece gli altri punti, secondo il leader dell'SBiH, rappresentano "*il più grossolano attacco all'integrità e alla competenza costituzionale della Bosnia Erzegovina*" e "*un netto rifiuto delle raccomandazioni e delle posizioni delle istituzioni europee sulla riforma costituzionale*"¹⁰⁸.

Tihić, al contrario, ha presentato l'accordo raggiunto come un successo per l'intero Paese, invitando i leader degli altri partiti ad accettare il dialogo sulle riforme avviate e a porre fine all'ostruzionismo all'operato delle autorità.

Allo stesso modo, Čović ha giudicato positivamente l'incontro e ha fatto notare come sia stato compiuto un passo in avanti verso l'integrazione europea della Bosnia.

Sull'accordo di Prud, numerosi partiti in Bosnia hanno manifestato perplessità, poiché ci si è chiesti da più parti se non costituisca l'ennesima dichiarazione a cui non seguano azioni concrete; inoltre, è stato espresso il timore che la volontà di dialogare sia piuttosto un pretesto per evitare le sanzioni della

¹⁰⁸ Fonte: "Un caffè a Odžak", in www.osservatoriobalcani.org

comunità internazionale nei confronti delle strutture politiche contrarie al processo di integrazione europea.

La comunità internazionale ha invece accolto positivamente la volontà di dialogare sulle questioni di riforma costituzionale e l'Alto Rappresentante Miroslav Lajčak ha invitato i parlamentari bosniaci a continuare in questo cammino per raggiungere un accordo sulla futura costruzione del Paese.

Una posizione più cauta è stata espressa invece da Pjer Mirel, ai vertici della Direzione per l'allargamento della Commissione Europea: egli ha affermato come, in qualsiasi Stato, occorra il più ampio consenso politico per garantire il successo nel processo di integrazione europea e come tuttora vi sia in Bosnia una mancanza di intesa sulle questioni fondamentali.

In un ulteriore incontro a Banja Luka tenutosi il 26 gennaio 2009, Tihić, Čović e Dodik, discutendo delle riforme, hanno raggiunto un ulteriore accordo su quella che sembra essere una nuova struttura territoriale e amministrativa del Paese.

In base a tale decisione, la Bosnia sarà divisa in quattro parti, da loro definite quattro "unità territoriali", con capoluogo rispettivamente Sarajevo, Banja Luka, Mostar e Tuzla.

Tale decisione, se messa in atto, rappresenterebbe un passo storico nel processo di revisione dell'Accordo di Dayton, sebbene intorno a essa vi siano ancora molti aspetti poco chiari.

Infatti, secondo il leader del Partito di Azione Democratica, in seguito a tale divisione il territorio della Republika Srpska sarà ridotto di una piccola porzione, mentre Dodik afferma che questa dovrà avere lo 0.4% in più di territorio per raggiungere il 49% previsto a Dayton e che, a prescindere da quanti territori ci saranno in Bosnia, uno di questi sarà sempre l'Entità a maggioranza serba.

Aiuta a comprendere meglio l'indefinitezza dei contenuti dell'accordo la dichiarazione di Damir Arnaut, consigliere di Silajdžić, il quale afferma: "*we too have just seen these news and are now analyzing what it means*"¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Fonte: "Bosnia leaders agree new administrative setup", in www.balkaninsight.com

Il portavoce dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante Oleg Milišić e il capo della delegazione della Commissione Europea in Bosnia hanno invece valutato positivamente l'accordo di Banja Luka¹¹⁰.

3.c. Quale struttura statale per la Bosnia?

Dalla ratifica di Dayton nel 1995, si è a lungo dibattuto anche su quale sia la miglior forma di stato che l'intervento della comunità internazionale debba costruire in Bosnia.

A Dayton, gli sforzi furono incentrati sulla creazione di una struttura statale di tipo decentralizzato e federale; durante i negoziati tuttavia, la fretta di raggiungere un accordo e la logica del compromesso non permisero ai *policy-makers* internazionali di scegliere tra i diversi modelli di federalismo quello più consono alla complessa realtà bosniaca.

Una struttura federale basata su un alto tasso di decentralizzazione può trovare applicazione concreta in due forme distinte: da una parte troviamo il cosiddetto “federalismo nazionale”, soluzione che appare più appropriata per tutti quei paesi dove è possibile individuare una seppur implicita maggioranza etnica, culturale o nazionale; dall'altra parte abbiamo invece il “federalismo multietnico (o multinazionale)”, mirato a istituzionalizzare e proteggere la diversità etnica esistente tra comunità appartenenti allo stesso territorio, in contesti dove non sia rintracciabile un progetto nazionale comune alle parti.

Nel caso della Bosnia, possiamo rintracciare tre elementi che indicano chiaramente come il secondo modello di federalismo, quello multinazionale, sia più appropriato e idoneo al contesto bosniaco.

In primo luogo, all'interno del Paese, dal 1995 sino a oggi, non è stato possibile rintracciare un progetto nazionale comune alle tre comunità; in secondo luogo, la persistenza di tensioni intercomunitarie non può trovare soluzione attraverso la convivenza e l'incorporazione forzata dei vari gruppi etnici all'interno di unità federative (le Entità) in cui manchi un forte senso di appartenenza; infine, la costruzione di una struttura politica complessa

¹¹⁰ Fonte: “Equilibrio”, in www.osservatoriobalciani.org

caratterizzata da più livelli di governo, rivela senza dubbio una forte mancanza di legittimazione interna¹¹¹.

Il sistema politico attuale dello Stato bosniaco alimenta non pochi dubbi intorno alla compatibilità di questo con gli *standards* richiesti a livello comunitario per una futura integrazione della Bosnia nell'Unione Europea e vi è consenso unanime sul fatto che le mancate riforme costituzionali rallentino il percorso del Paese verso l'Europa.

¹¹¹ S. Bose, cit., pp. 91-94.

PARTE QUINTA

Il processo di democratizzazione
e ricostruzione economica del Paese

Introduzione

La strategia di democratizzazione in Bosnia intrapresa dalla comunità internazionale ha risentito profondamente dell'istituzionalizzazione delle divisioni etniche, soprattutto a livello elettorale.

Se da una parte, la multietnicità delle amministrazioni è stata ben accolta, dall'altra ha giocato un ruolo negativo la politicizzazione dell'etnicità; di conseguenza, da Dayton sino a oggi, hanno quasi sempre prevalso i partiti fortemente legati alla difesa dei diritti di ciascun popolo, mentre quelli slegati da ogni visione etnica hanno ricevuto scarsi consensi.

Nel dicembre 1997, il Consiglio di Implementazione della Pace auspicò la formazione di nuovi partiti multietnici e il rafforzamento di quelli esistenti; appare emblematica della particolare situazione della Bosnia nell'immediato dopoguerra, la seguente affermazione dell'Alto Rappresentante Carlos Westendorp:

*...there are many obstacle towards the democratisation process. It is essentially the lack of really structured civilian society...The presence of mono-ethnic parties, which do not really contribute to the pluralistic system. There is a democratic system in the sense that there are democratic elections, but the result of the elections is that they give the advantage to one ethnic group over another. This is only a continuation of the war with other means. So in order to develop democratisation, it is necessary to implant more pluralism in the political parties. It is necessary to encourage the development of multi-ethnic parties.*¹¹²

¹¹² D. Chandler, cit., pp. 111-112.

Capitolo 1

IL RUOLO DELL'ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA E I PROCESSI ELETTORALI

Un ruolo fondamentale nel processo di democratizzazione è stato ricoperto dall'OSCE che, attraverso la Commissione Elettorale Provvisoria, ha definito regole vincolanti in tema di:

- idoneità e registrazione dei vari partiti politici, candidati ed elettori;
- metodi di votazione;
- regolamenti di condotta nelle campagne elettorali;
- ruolo degli osservatori locali ed esterni.

L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa svolge un compito importante in Bosnia anche per quanto riguarda l'assistenza tecnica e il reperimento di fondi a favore dei partiti multietnici e non-nazionali.

Inoltre, è stata messa in atto una strategia per emarginare i media responsabili di propaganda nazionalistica, nella consapevolezza generale che i mezzi di comunicazione sono stati ritenuti ampiamente responsabili delle violenze di tipo etnico scoppiate durante il conflitto.

La situazione dei media nel 1997, può essere ben compresa da un'altra dichiarazione di Westendorp del luglio dello stesso anno, in cui si affermava l'esistenza di uno stretto controllo della politica sui mezzi di comunicazione, in violazione delle disposizioni dell'Accordo di Dayton¹¹³.

La strategia dell'OSCE in tema di sviluppo dei media, nella consapevolezza generale di una quasi totale mancanza di fonti di informazioni alternative, si è posta come obiettivo principale il rafforzamento e l'espansione del pluralismo dei mezzi di comunicazione.

L'intervento della comunità internazionale è sempre stato considerato una prerogativa irrinunciabile nel tentativo di rompere gli stretti legami esistenti

¹¹³ D. Chandler, cit., p. 112.

tra media e partiti nazionalisti; in quest'ottica, l'OSCE è stata investita di ampi poteri regolatori derivanti dall'Annesso 3 dell'Accordo di Dayton relativo alle elezioni.

Nel corso degli anni, l'OSCE, in stretta cooperazione con l'Ufficio dell'Alto Rappresentante, ha incrementato questi poteri sia per quanto riguarda il processo elettorale che la questione dei media.

Questo ampliamento di prerogative ha seguito due strategie ben definite, l'una diretta a incoraggiare lo sviluppo di politiche slegate dai criteri etnici e l'altra mirata a ridimensionare il controllo e l'influenza sulle istituzioni bosniache esercitate dai maggior partiti nazionalisti.

I regolamenti elettorali sono oggetto di continue modifiche in ottica di marginalizzare qualsiasi ideologia nazionalista e per rafforzare ogni proposta politica lontana da qualsiasi riferimento a criteri etnici.

Tutti i partiti politici, prima di poter candidare i propri rappresentanti per le elezioni, sono soggetti all'approvazione dell'OSCE, mentre i loro leader sono obbligati a sottoscrivere un accordo nel quale giureranno di rispettare il DPA e le regole elettorali.

L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa ha ricoperto un ruolo fondamentale anche nell'emanazione di linee guida per i vari partiti politici, compito svolto in collaborazione dell'Alto Rappresentante.

Inoltre, in ottica di garantire elezioni democratiche, l'Organizzazione ha il compito di assicurare la libertà di espressione e di stampa; per questo motivo, attraverso la Commissione Elettorale Provvisoria, ha redatto un *Codice Elettorale di Condotta* contenente direttive per i media e i giornalisti.

Una questione delicata inoltre, riguardò il diritto di voto delle "persone allontanate" e dei rifugiati, i quali furono incoraggiati a registrarsi nei collegi elettorali dove già avevano esercitato il diritto di voto nel 1991, quindi prima dello scoppio della guerra.

In tema di media, i poteri dell'OSCE sono stati ampiamente rafforzati nel corso del tempo; in particolare, sono state vincolate le autorità bosniache ad attenersi agli *Standards di Condotta Professionale per i Media e i Giornalisti* adottati nel marzo 1997, i quali includono:

- “*Fair reporting*”: i media e i giornalisti devono garantire un’informazione completa, imparziale, giusta e obiettiva, evitando di prestarsi a censure e omissioni.
- “*Avoiding inflammatory language*”: obiettivo da perseguire in modo da evitare discriminazioni o comportamenti violenti.
- “*Accurate and Balanced Information*”: tipografie, agenzie di stampa e rivenditori hanno la responsabilità di fornire al pubblico un’informazione accurata e bilanciata con riferimento alle attività dei partiti politici e dei candidati e di trasmettere più punti di vista su questioni politiche e sociali.

Nel maggio 1997, con la “Dichiarazione di Sintra”, il PIC conferì all’Alto Rappresentante il potere di limitare l’operato o addirittura di sospendere qualsiasi network di informazione o programma radiotelevisivo in contrasto con le disposizioni del DPA¹¹⁴.

La Commissione Elettorale Provvisoria è stata sostituita nel 2001 da una Commissione Centrale (*Centralna Izborna Komisija – CIK*) attualmente operativa e responsabile dell’adozione di una importante Legge sul conflitto di interessi nel 2002.

¹¹⁴ D. Chandler, cit., pp. 117-119.

Tra gli obiettivi che la comunità internazionale si pose per garantire la democratizzazione del Paese nel dopoguerra, rientrò la volontà di tenere delle elezioni con l'obiettivo di creare delle istituzioni caratterizzate da un *power-sharing* di ampio respiro.

1.a. Elezioni 1996

Nel settembre 1996, la comunità internazionale decise di tenere le prime elezioni del dopoguerra, in un clima caratterizzato da forti divisioni e da incertezza.

L'obiettivo principale fu rappresentato dalla volontà di sconfiggere il nazionalismo serbo, impersonato da Radovan Karadžić e di permettere ai rifugiati di poter votare nelle loro originarie zone di residenza.

L'Articolo 10 dell'Annesso 4 stabilì che nessun individuo imputato dal Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia avrebbe potuto prendere parte alle competizioni elettorali.

La Commissione Elettorale Provvisoria sancì che, sino a quando un partito politico avrebbe mantenuto un proprio rappresentante imputato dall'ICTY “*in a party position or function, that party shall be deemed ineligible to participate in the elections*”¹¹⁵.

In seguito, sotto la pressione dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante, OSCE e dell'Inviato Speciale USA Richard Holbrooke, Karadžić sottoscrisse una dichiarazione nella quale rinunciò alla carica di Presidente del Partito Democratico Serbo e della Republika Srpska; inoltre, gli fu intimato di ritirarsi immediatamente e a tempo indeterminato dalla scena politica, senza possibilità di apparire in pubblico e di candidarsi per future elezioni.

L'OSCE si trovò a gestire le elezioni in un clima di forti pressioni, dal momento che queste rappresentavano un passo storico per la Bosnia; il successo della competizione elettorale avrebbe posto le basi per l'affermazione delle nuove istituzioni congiunte e per intraprendere il cammino in direzione della democratizzazione del Paese.

¹¹⁵ D. Chandler, cit., p. 119.

Le elezioni, nei disegni della comunità internazionale, avrebbero rappresentato la formazione e la legittimazione di una nuova classe politica, i cui rappresentanti sarebbero divenuti gli interlocutori per il processo di ricostruzione.

Tuttavia, nella pratica, le elezioni del settembre 1996 furono oggetto di numerose critiche, alcune ben delineate dall'*International Crisis Group* (ICG): fu identificato un numero di votanti (circa 2.2 milioni) troppo alto rispetto a ciò che era ritenuto tecnicamente possibile, una gestione insufficiente riguardo il diritto di voto dei rifugiati e dei bosniaci all'estero e la decisione di stabilire dei collegi elettorali in zone colpite fortemente dalla guerra e dalla pulizia etnica¹¹⁶.

L'OSCE dimostrò ottime capacità nel gestire l'attacco frontale portato dai partiti nazionalisti alle disposizioni dell'Accordo di Dayton relative ai processi elettorali, affermando che la registrazione alle elezioni di un partito politico era condizionata all'approvazione totale del DPA.

Il clima in cui si tennero le elezioni tuttavia, fu caratterizzato da insicurezza generale: numerosi criminali di guerra indagati dal Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia dominavano ancora la scena politica; candidati di formazioni politiche di opposizione erano oggetto di attacchi quotidiani; esisteva una minima libertà di movimento e di espressione per i media; i civili appartenenti a minoranze etniche subivano sistematiche violenze e intimidazioni dalle autorità ed è per questo motivo che la maggior parte della popolazione scelse tra i candidati dei partiti nazionalisti, maggiormente propensi a difendere gli interessi dei rispettivi gruppi etnici.

Pertanto, i risultati delle elezioni non sorpresero in alcun modo la comunità internazionale, dal momento che i tre maggiori partiti nazionalisti risultarono vittoriosi ovunque, aggiudicandosi insieme l'86% dei consensi totali (95% includendo il "Partito Islamico per la Bosnia Erzegovina" e la coalizione serba "Alleanza per la Pace e il Progresso").

¹¹⁶ E. M. Cousens & C. K. Cater, cit., p. 113.

Per la Presidenza Bosniaca, il 60% delle preferenze andò al bosgnacco Alija Izetbegović, il 67% dei croato bosniaci votò per l'Unione Democratica Croata di Bosnia e il 67% dei serbo bosniaci per il Partito Democratico Serbo.

1.b. Elezioni municipali 1997

Nel secondo appuntamento elettorale, furono apportate delle modifiche ai criteri di registrazione, causando il risentimento di numerosi cittadini, che in questo modo vedevano violato il loro diritto di voto.

In base alle disposizioni dell'OSCE, i rifugiati avrebbero potuto votare nelle città dove risiedevano nel 1997, se riuscivano a dimostrare di aver vissuto in tali città a partire dal 31 luglio 1996.

Il complicato sistema elettorale e le numerose restrizioni previste in tema di elezioni contribuirono a fomentare un clima caratterizzato da tensioni crescenti, favorendo in tal modo un rafforzamento dei partiti nazionalisti.

La comunità internazionale fu investita del potere di esercitare pressioni sui leaders dei partiti politici coinvolti in competizioni elettorali; prima del settembre 1997, circa cinquanta candidati, in prevalenza del Partito Democratico Serbo e dell'Unione Democratica Croata, furono rimossi dall'OSCE, con l'obiettivo di responsabilizzare maggiormente i partiti politici e favorire un clima di cooperazione e maggiore sicurezza.

Più controverso è stato invece l'uso dei poteri di regolazione per contrastare i partiti nazionalisti nell'ambito dei media; ad esempio, nel giugno 1997, la HTV Mostar fu giudicata colpevole di violazione delle regole della Commissione Elettorale e dopo una "battaglia" tra l'OSCE e l'emittente, furono rimossi i nominativi di candidati dell'HDZ-BiH dalle liste elettorali, dal momento che il partito croato era stato ritenuto responsabile del comportamento negligente della HTV Mostar.

Nel 1997, furono adottati nuovi regolamenti riguardanti i meccanismi di registrazione, garantendo in tal modo maggiori diritti elettorali per gruppi etnici residenti in zone dove costituivano una minoranza.

Le elezioni ebbero successo per quanto riguarda la creazione di amministrazioni caratterizzate da un forte *power-sharing*, costituendo una sfida ai maggiori partiti nazionalisti, fautori di politiche di divisione; tuttavia, questo risultato non fu ottenuto attraverso un ampio consenso popolare, quanto piuttosto a causa della minaccia di sanzioni della comunità internazionale ai partiti, che in questo modo perseguirono politiche più moderate.

1.c. Novembre 1997: elezioni in Republika Srpska

Le elezioni per la formazione di una nuova Assemblea Nazionale Serba in RS furono tenute nel novembre 1997, in seguito alla decisione di Biljana Plavšić di sciogliere la precedente Assemblea, dominata dalla fazione di Pale del Partito Democratico Serbo, meno propensa ad aperture alla comunità internazionale.

Avendo già analizzato in precedenza queste elezioni, è importante ricordare come la comunità internazionale si impegnò a contrastare i nazionalisti serbi attraverso il trasferimento del controllo sulla SRT (*Radio e Televisione Serba*) nelle mani della Plavšić; inoltre, gli Stati Uniti donarono circa 700mila USD alla SRT e assistenza tecnica all'emittente con sede a Banja Luka¹¹⁷.

Tuttavia, ciò non si rivelò sufficiente a indebolire in modo effettivo il Partito Democratico Serbo che rimase il partito con maggior consensi all'interno della Republika Srpska.

1.d. Elezioni 1998

Il 12 e 13 settembre 1998, si tennero in Bosnia le elezioni parlamentari e presidenziali, che confermarono ancora una volta l'ampio consenso che ruotava intorno ai partiti nazionalisti: alla Presidenza Bosniaca furono eletti Alija Izetbegović del Partito di Azione Democratica (86.8% delle preferenze), Ante Jelavić dell'Unione Democratica Croata (52.9%) e Živko Radišić della coalizione "Sloga" (51.3%)¹¹⁸.

¹¹⁷ D. Chandler, cit., p. 127.

¹¹⁸ Fonte: www.osce.org

1.e. Le innovazioni delle elezioni 2000

La competizione elettorale dell'11 novembre 2000 si differenziò dalle precedenti per alcuni aspetti: in primo luogo, i finanziamenti riguardanti la campagna elettorale furono soggetti a rigida regolamentazione; secondo, fu sancito che le liste di partito avrebbero dovuto contenere almeno un terzo di candidati donne, anche se, in seguito, numerosi governi hanno violato sistematicamente questa disposizione.

Inoltre, furono introdotte tre ulteriori innovazioni, con lo scopo di rafforzare i rapporti inter-etnici, sebbene nella pratica non ottennero gli effetti sperati:

- *Adozione di liste aperte e introduzione di collegi elettorali plurinominali*

Fino alle elezioni del 2000, i bosniaci potevano esprimere la loro preferenza soltanto per un determinato partito e non per uno specifico candidato, seguendo il criterio delle liste chiuse.

Questo meccanismo aveva permesso l'accentramento di potere nelle mani di pochi politici e dei loro rispettivi partiti, in un contesto polarizzato secondo criteri etnici.

Con l'adozione di liste aperte, gli elettori, nel 2000, poterono scegliere tra vari candidati o liste di partito, risolvendo in parte uno dei maggiori svantaggi del sistema proporzionale, ovvero la mancanza di responsabilità diretta dei politici nei confronti degli elettori.

Tuttavia, ciò non ha implicato necessariamente l'affermazione dei partiti moderati e multietnici, dal momento che in Bosnia l'appartenenza etnica rappresenta tuttora il fondamento alla base di ogni scelta politica.

La creazione di collegi elettorali plurinominali (*multi-member constituencies* – MMCs) per le elezioni generali e delle Assemblee Parlamentari di entrambe le Entità, seguì la stessa *ratio* alla base dell'introduzione delle liste aperte, ovvero il tentativo di stabilire una relazione diretta di responsabilità tra rappresentanti e rappresentati.

Nel dettaglio, le Entità furono suddivise in distretti: nella Federazione furono creati cinque collegi e nella RS tre.

Anche in questo caso però, nella pratica, tale innovazione non raggiunge i risultati sperati e ha un impatto minimo sul rafforzamento di partiti moderati e multietnici.

○ *Sistema di voto preferenziale per l'elezione della Presidenza della RS*

Questa modifica fu introdotta a causa della negativa esperienza delle precedenti elezioni del 1998 nella Republika Srpska, dove circa il 17.2% di voti attribuito al membro serbo della Presidenza fu dichiarato invalido; inoltre, l'obiettivo della comunità internazionale fu quello di incoraggiare il candidato moderato Milorad Dodik.

Il voto alternativo (“*alternative voting*” o “*preferential voting*”), fu applicato in Bosnia nella speranza di rendere il clima politico maggiormente moderato, ma, contro ogni aspettativa, non permise il raggiungimento di tale obiettivo, a causa dello strapotere del Partito Democratico Serbo e dell'omogeneità dell'elettorato della RS.

Tuttavia, a partire dal 2000, molte persone allontanate durante il conflitto hanno fatto ritorno alle loro abitazioni nella Republika Srpska, alimentando la speranza di avere dei collegi elettorali misti dal punto di vista etnico.

○ *Adozione di nuove regole per l'elezione dei membri della Camera dei Popoli della Federazione*

La Camera dei Popoli della Federazione viene eletta in modo indiretto, poiché l'obiettivo è quello di dar visibilità ai vari gruppi etnici della Bosnia piuttosto che ai singoli cittadini, sancendo gli “interessi vitali” di ciascun gruppo.

Sino al 2000, i membri dei Parlamenti Cantionali appartenenti alla medesima comunità eleggevano i rappresentanti della Camera dei Popoli; un mese prima delle elezioni tuttavia, l'OSCE introdusse nuove regole per correggere tale metodo di scelta dei membri della Camera dei Popoli.

In pratica, attraverso la “*Barry Rule*” (dal nome dell'ambasciatore dell'OSCE Robert Barry che introdusse tale innovazione), fu stabilito che tutti i membri dei Parlamenti Cantionali avrebbero votato per tutti i candidati.

Le quote decise per ogni Cantone assicurarono trenta seggi ai Croati, trenta ai bosgnacchi e venti ad “Altri”.

Anche in questo caso, le nuove regole elettorali furono introdotte con l’obiettivo di promuovere un clima di moderazione politica, facendo in modo che venissero eletti candidati grazie al numero dei voti ottenuti a livello generale, piuttosto che politici legati soltanto ai voti delle rispettive comunità.

Le elezioni del 2000 non soddisfecero in alcun modo la comunità internazionale, dal momento che SDA, HDZ-BiH e SDS ottennero i maggiori consensi, dimostrando come fossero falliti i tentativi di indebolire le principali formazioni partitiche nazionaliste.

Un segnale positivo per uno sviluppo democratico del Paese fu rappresentato soltanto dal Partito Social Democratico (SDP), formazione di orientamento moderato che si aggiudicò le importanti città di Sarajevo, Zenica, Tuzla e Bihać.

Un altro segnale positivo giunse dal numero di municipalità controllate dai partiti nazionalisti, che passò dalle 124 alle 76, dimostrando come una parte della popolazione bosniaca non fosse insensibile ai richiami della comunità internazionale per lo sviluppo di politiche di integrazione.

È in questo contesto che si sviluppò la *Democratic Alliance for Change*, coalizione di dieci partiti moderati, fortemente voluta dalla potente lobby composta da ambasciatori americani e inglesi.

Questa coalizione contrastò energicamente la preponderanza dei partiti nazionalisti e ottenne il potere nel 2001; fino al giugno dello stesso anno fu guidata dal croato Božidar Matić, rimpiazzato in seguito dal leader dell’SDP Zlatko Lagumdžija¹¹⁹.

¹¹⁹ R. Belloni, cit., pp. 85-86.

1.f. Elezioni 2002 e la “Permanent Election Law”

L'accordo per una nuova e definitiva legge elettorale fu trovato nell'agosto 2001; la riforma del sistema elettorale era stata pensata per creare incentivi alla formazione di un clima politico moderato, per sostenere la formazione di coalizioni e per eleggere candidati moderati.

Tuttavia, la Legge Elettorale Permanente non solo non riuscì a garantire il raggiungimento di questi risultati, ma contribuì a radicare i caratteri discriminatori del sistema politico.

Confermando la scelta effettuata nelle elezioni del 2000, la nuova legge adottò le liste aperte e i collegi elettorali plurinominali e per la scelta dei membri della Presidenza tripartita fu adottato il sistema “*the first-past-the-post*”, fermo restando che l'elezione dei membri bosniaco e croato sarebbe avvenuta in base ai voti provenienti dalla Federazione e che quella del membro serbo attraverso le preferenze ottenute nella Republika Srpska.

La Legge rivelò sin da subito una discutibile conformità ai diritti umani internazionalmente riconosciuti: la Commissione di Venezia (*European Commission for Democracy Through Law*) fece notare come le previsioni normative riguardanti l'elezione per la Presidenza e la Casa dei Popoli fossero incompatibili con i principi democratici (*Venice Commission 2001*)¹²⁰.

Infatti, i cittadini che non si identificano in nessuno dei tre popoli costitutivi, sono di fatto esclusi dalla partecipazione elettorale per una carica all'interno della Presidenza e da altri incarichi nelle istituzioni bosniache.

In definitiva, il carattere “etnico” di queste costituisce una grave violazione del diritto di voto dei cittadini, esclude le minoranze e non soddisfa alcun standard internazionale previsto nel caso di elezioni democratiche.

Analizzando i risultati del 2002, notiamo come, nell'elezione presidenziale del 7 ottobre, siano ancora risultati vincitori i candidati dei principali partiti nazionalisti: Sulejman Tihić (Partito di Azione Democratica) con il 37.7%

¹²⁰ R. Belloni, cit., p. 87.

delle preferenze, Dragan Čović (Unione Democratica Croata) con il 61.8% e Mirko Šarović (Partito Democratico Serbo) con il 35.5% dei voti¹²¹.

1.g. Elezioni municipali 2004

Le terze elezioni amministrative del dopoguerra in Bosnia, fissate per il 2 ottobre 2004, videro una campagna elettorale sicuramente più pacata di quella dell'aprile 2000, con aspettative incomparabilmente inferiori.

Di fatto, i risultati confermarono una bassa affluenza (46% degli aventi diritto di voto)¹²² e la vittoria dei partiti nazionalisti; la scarsa partecipazione può essere spiegata dal fatto che, essendo stati fatti grandi passi in avanti sulla questione sicurezza, nel 2004 i cittadini non considerarono più i partiti come un baluardo per la protezione dei propri diritti.

Il Partito di Azione Democratica confermò di essere il partito principale, mantenendo pressoché invariato il bacino elettorale delle precedenti elezioni amministrative, mentre il Partito per la Bosnia Erzegovina e il Partito Socialdemocratico persero molti consensi.

Analizzando il voto nella Republika Srpska, l'insufficiente campagna politica dell'SDS su un tema delicato quale l'economia, indusse gli elettori a rivolgersi verso il partito di Dodik, vincente in numerose città-chiave, tra cui Banja Luka e Trebinje.

Secondo gli analisti, i votanti si sono spostati verso l'Alleanza degli Indipendenti Socialdemocratici soprattutto per una perdita di fiducia nel Partito Democratico Serbo, piuttosto che per una sincera volontà di credere alle promesse di cambiamento avanzate dall'opposizione.

I risultati finali dimostrarono questa tendenza: Dodik si aggiudicò 118mila voti (7mila in più delle precedenti elezioni) contro i 115mila dell'SDS (45mila in meno rispetto alle elezioni di due anni prima)¹²³.

¹²¹ Fonte: www.osce.org

¹²² Fonte: "Elezioni amministrative in BiH, un'analisi", in www.osservatoriobalciani.org

¹²³ Fonte: "I Serbi di Bosnia puniscono l'SDS", in www.osservatoriobalciani.org

La decisione dell'SDS di improntare l'intera campagna elettorale sulla retorica nazionalista, invece di offrire agli elettori soluzioni ai problemi economici, in questo caso non giovò al Partito Democratico Serbo.

Sul versante croato, l'HDZ-BiH perse alcuni consensi ma rimase il partito politico croato più forte in Bosnia.

1.h. Elezioni 2006 e la sorpresa Komšić

Le elezioni politiche del 1° ottobre 2006 si svolsero in un clima di alta tensione, con i partiti “moderati” di Silajdžić e Dodik coinvolti in uno scontro senza precedenti, alimentato da una retorica estremistica e nazionalistica.

Quasi tre milioni di bosniaci si recarono alle urne per eleggere i tre presidenti del Paese, il Presidente e il Vicepresidente della RS, i parlamenti delle due Entità e i parlamenti dei dieci cantoni della Federazione.

Secondo i dati ufficiali, si recò alle urne il 54,48% degli aventi diritto di voto e risultarono vincitori per l'elezione alla Presidenza tripartita il candidato dell'SNSD Nebojša Radmanović, Haris Silajdžić dell'SBiH e Željko Komšić dell'SDP¹²⁴.

I leader serbo bosniaco e bosgnacco giocarono la carta della paura per far leva sull'elettorato e ottenere consensi: infatti, se da una parte Dodik aveva promesso ai serbi della Republika Srpska di staccarsi dalla Bosnia, dall'altra Silajdžić aveva giurato di impedire tale scissione.

Analizzando i risultati delle elezioni, possiamo affermare che gli elettori continuarono a essere influenzati dalla retorica nazionalista più radicale e marcata, alimentata da sentimenti di inquietudine e paura verso i gruppi etnici opposti.

L'unica vera novità fu rappresentata dall'elezione di Komšić, il candidato del Partito Socialdemocratico; la sua nomina per la carica di Presidente nel seggio spettante al membro croato, significò che l'HDZ-BiH non costituì più il rappresentante esclusivo del popolo croato nel più alto organo dello Stato;

¹²⁴ Fonte: “Elezioni in Bosnia Erzegovina: i primi risultati”, in www.osservatoriobalcani.org

inoltre, dopo sedici anni, si registrò per la prima volta l'elezione di un membro non proveniente da un partito nazionalista.

Gli analisti concordarono che le elezioni legalizzarono ancora una volta la matrice nazionalista, seppure sotto un nome diverso; il fatto di aver escluso i partiti nazionalisti dai posti di potere non significò affatto un successo, dal momento che il tessuto sociale rimaneva imbevuto di un forte nazionalismo¹²⁵.

La competizione elettorale fu caratterizzata anche dal basso profilo assunto dalla comunità internazionale; l'Alto Rappresentante Schwarz-Schilling lasciò campo libero ai politici bosniaci, trasferendo la responsabilità politica a livello locale e facendo un uso ristretto dei "*Poteri di Bonn*"¹²⁶.

Analizzando la situazione post-elettorale nella Republika Srpska, il vincitore assoluto Milorad Dodik riconobbe pubblicamente l'esistenza della Bosnia come Stato unitario, abbandonando in tal modo l'idea di proporre un referendum per l'indipendenza dell'Entità a maggioranza serba¹²⁷.

1.i. Elezioni amministrative 2008

Il 5 ottobre 2008 si sono tenute le elezioni amministrative in Bosnia, con la novità che per la prima volta hanno avuto il diritto di candidatura autonoma anche i rappresentanti delle minoranze nazionali.

Ancora una volta è stato confermato il disinteresse della popolazione bosniaca nei confronti degli appuntamenti elettorali, con soltanto il 55% dei cittadini aventi diritto di voto che si è recato alle urne¹²⁸.

Dopo una campagna elettorale incentrata su grandi temi politico-nazionali e non sulle questioni di competenza di sindaci e consigli comunali nei seguenti quattro anni, il voto ha confermato l'ulteriore consolidamento tra l'elettorato serbo bosniaco del partito di Dodik a scapito dell'SDS.

Tuttavia, l'SNSD non è riuscita a vincere nei comuni chiave della RS, ovvero Prijedor, Banja Luka, Bijeljina e Doboj, roccaforti dell'SDS e dell'Alleanza

¹²⁵ Fonte: "La nuova vecchia Bosnia", in www.osservatoriobalciani.org

¹²⁶ Fonte: "Bosnia anno zero più undici", in www.osservatoriobalciani.org

¹²⁷ Fonte: "Milorad Dodik: prima il governo, poi la Costituzione", in www.osservatoriobalciani.org

¹²⁸ Fonte: "Sempre più Dodik", in www.osservatoriobalciani.org

Democratica Popolare (*Demokratski Narodni Savez – DNS*), dimostrando come l'opposizione al partito di Dodik sia ancora in vita.

In campo bosgnacco invece, si è registrato un arretramento del partito del presidente Silajdžić, a scapito di una netta affermazione del Partito di Azione Democratica.

Capitolo 2

OLTRE LE ELEZIONI

Il processo di democratizzazione in Bosnia, di cui le elezioni costituiscono un saldo pilastro, coinvolge naturalmente anche altri fattori: una lunga serie di cambiamenti politici, istituzionali e culturali, una revisione dei rapporti tra mondo civile e militare, lo sviluppo di un clima di responsabilità generale in tema di politica e la creazione di un sistema indipendente dei media.

Tuttavia, sebbene questi obiettivi possano essere raggiunti a lungo termine, l'immediato dopoguerra consegnò alla comunità internazionale un Paese ancora nelle mani di personalità accusate di crimini di guerra, governato da istituzioni incapaci di far rispettare i diritti umani, il tutto all'interno di un clima caratterizzato da forti pressioni politiche esercitate sui media locali.

2.a. Crimini di guerra

(1) Il ruolo del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia

Una delle questioni di maggiore importanza che la comunità internazionale si trovò a fronteggiare appena terminato il conflitto, riguardò il perseguimento di individui ricercati per crimini di guerra, che ancora circolavano liberamente sul territorio o che addirittura ricoprivano cariche di alto livello all'interno del mondo politico.

Dayton obbligò le istituzioni bosniache a collaborare pienamente con il Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia e conferì alla NATO il potere di perseguire gli indiziati dall'ICTY.

Il Tribunale è un organo giudiziario internazionale per i crimini di guerra, autorizzato dal Consiglio di Sicurezza, sotto il Capitolo VII della Carta dell'ONU, a perseguire “*persons responsible for serious violations of International humanitarian law committed in the territory of the Former Yugoslavia since 1991*”¹²⁹.

Le Risoluzioni 827 (25 maggio 1993) e 857 (20 agosto 1993), posero le basi per la creazione dell'ICTY, basato sulle leggi umanitarie esistenti a livello internazionale e sulle leggi internazionali riguardanti i conflitti armati, inclusi la Convenzione di Ginevra con i suoi Protocolli allegati e la Convenzione sul Genocidio¹³⁰.

Il Tribunale, secondo l'opinione del Segretario Generale dell'ONU Boutros Ghali, dovette essere considerato come un organo sussidiario del Consiglio e come tale, necessario per l'assolvimento delle funzioni di mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale¹³¹.

Si tratta di una corte *ad-hoc*, con sede all'Aia, in Olanda, servita da 16 giudici permanenti e 12 *ad litem*, eletti per quattro anni dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, operativi in tre organi principali: camere giudicanti, cancelleria e procura.

Il Tribunale è chiamato a giudicare oltre agli eventi avvenuti in Bosnia Erzegovina a partire dal 1991, anche quelli riguardanti il conflitto in Croazia (1991-1995) e Kosovo (1998-1999).

Si occupa di perseguire e giudicare quattro tipi di reato:

- gravi infrazioni della Convenzione di Ginevra del 1949
- crimini contro l'umanità
- genocidio
- violazione delle consuetudini e delle leggi di guerra

¹²⁹ Fonte: Risoluzione 808 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 22 febbraio 1993.

¹³⁰ James Gow, “The ICTY, War Crimes Enforcement and Dayton: The Ghost in the Machine”, in Marc Weller, Stefan Wolff, “International State-Building after Violent Conflict. Bosnia Ten Years after Dayton”, p. 54.

¹³¹ Franco Angioni, “Sociologia dei conflitti e della pace. Parte prima. Lezione 7”, p. 3.

L'ICTY può emettere condanne ai danni solamente di individui; quindi, nessuno Stato, partito politico od organizzazione ricade sotto la sua giurisdizione.

Una volta istituito, il Tribunale fu subito fatto oggetto di notevoli pressioni e fu dotato di scarse risorse per raggiungere gli ambiziosi obiettivi per cui era stato fondato.

Tuttavia, un primo esempio dell'influenza esercitata dal Tribunale lo ritroviamo già nel 1995, quando tra i negoziatori presenti a Dayton non comparvero né Radovan Karadžić né Ratko Mladić, rispettivamente Presidente della Republika Srpska e Generale delle truppe serbo bosniache, entrambi indiziati e per questo soggetti a rischio di incarcerazione una volta usciti dal loro Paese.

Nonostante il potere attribuito all'ICTY di emettere mandati di arresto, perseguire responsabili e imporre sentenze, il raggiungimento di tali obiettivi è tuttora vincolato all'operato delle forze militari presenti in Bosnia.

Inoltre, dobbiamo notare come l'ICTY abbia incontrato nel corso degli anni numerosi ostacoli a causa della scarsa collaborazione dei governi di Serbia, Bosnia e Croazia, al cui interno, soprattutto nell'immediato dopoguerra, proprio numerosi indiziati dal Tribunale ricoprivano incarichi di vario genere.

Non deve sorprendere quindi, che nel primo anno e mezzo dal termine del conflitto, tali individui abbiano goduto di totale impunità, potendo circolare liberamente sul territorio e senza che le forze NATO si attivassero nella loro cattura.

Un ruolo fondamentale nel rendere esecutivi i mandati di arresto del Tribunale è stato ricoperto dalla Forza Speciale di Polizia Internazionale (IPTF), attraverso un sistematico sostegno alle forze di polizia locali.

Oltre alla IPTF, hanno svolto un ruolo attivo per la cattura di criminali di guerra a piede libero sul territorio bosniaco anche le due missioni NATO (Forza di Implementazione e Forza di Stabilizzazione); il 10 luglio 1997, fu avviata la prima operazione per l'arresto di sospetti indiziati a Prijedor, dimostrando soprattutto a livello locale la ferma volontà di perseguire chiunque si fosse macchiato di crimini di guerra.

Inoltre, grazie alle operazioni della NATO, numerosi individui ricercati, tra cui Karadžić e Mladić, furono costretti a nascondersi per evitare di essere catturati, facilitando di conseguenza la rimozione di ostacoli per il processo di democratizzazione del Paese e permettendo a personalità più moderate di emergere sulla scena politica.

È importante sottolineare come le operazioni mirate all'arresto di criminali di guerra indiziati dall'ICTY presentino numerosi rischi e si rivelino spesso assai complesse; si sono verificate infatti delle sparatorie durante le missioni, con il rischio di alimentare delle tensioni con la popolazione locale.

In definitiva, la detenzione di sospetti criminali di guerra, soprattutto attraverso operazioni militari, ha rappresentato un momento di svolta nel processo di democratizzazione della Bosnia.

Emerge in questo contesto con chiarezza la volontà di fare un uso strumentale della giustizia internazionale per creare un clima di sicurezza generale, rendendo l'operato delle istituzioni locali più efficiente e democratico.

L'esperienza del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia è stata inoltre decisiva per la campagna internazionale, promossa da molti movimenti e associazioni, rivolta alla richiesta di un Tribunale Internazionale Permanente.

Il 17 luglio 1998 si giunse così a una Conferenza diplomatica a Roma, durante la quale fu approvato uno Statuto per la nuova "Corte Penale Internazionale", entrato in vigore il 1° luglio 2002.

La Corte si occupa di genocidio, crimini di guerra (compresi quelli commessi da individui) e crimini contro l'umanità, ma palesa un aspetto molto debole nel fatto che saranno vincolati soltanto gli Stati contraenti; in altre parole, la Corte interviene soltanto se il Paese che ha titolo a giudicare non procede e le decisioni e le condanne hanno valore sul territorio di tutti gli Stati che hanno sottoscritto lo Statuto.

Alcune significative sentenze emanate dal Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia¹³²

○ *Il caso Blaškić*

Contro Tihomir Blaškić, colonnello dell'HVO, furono mosse le accuse sia per responsabilità penale diretta, sia indiretta (gerarchica) per crimini contro l'umanità, compresi stupri commessi in centri di detenzione a danno soprattutto di donne musulmane.

Blaškić è stato condannato dall'ICTY il 3 marzo 2000; la sentenza rappresenta una pietra miliare riguardo alla delineazione di cosa possa costituire crimine contro l'umanità, dal momento che le argomentazioni svolte dalla Corte forniscono elementi essenziali per la definizione di tale concetto, fornendo anche contributi decisivi allo sviluppo del criterio che annovera lo stupro tra i crimini di guerra.

○ *Caso Čelebići*

Si tratta della prima condanna per un delitto di violenza sessuale commesso nel campo di prigionia di Čelebići, emanata nei confronti di Hazim Delić, in data 16 novembre 1998.

La sentenza conferma che lo stupro e la violenza sessuale possono essere considerati atti di tortura, i quali apportano danni sia fisici che psicologici.

○ *Caso Furundžija*

Anto Furundžija, comandante dell'HVO di stanza a Vitez, venne ritenuto colpevole il 10 dicembre 1998 di tortura, poiché aveva preso parte a uno stupro nei confronti di una donna musulmana.

Il capo di imputazione costituisce il primo caso al mondo di incriminazione, a causa di crimini di violenza sessuale, davanti a un tribunale internazionale.

¹³² Natasha Shehu, Zamir Poda, "International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia", pp. 28-33.

○ *Caso Foča*

La sentenza riguarda otto serbo bosniaci incriminati nel giugno 1996 per reati sessuali di varia natura commessi contro delle donne residenti a Foča; fu questa “*la prima volta che aggressioni sessuali venivano indagate con diligenza allo scopo di perseguirle in base alla rubrica di tortura e riduzione in schiavitù come crimini contro l’umanità*”, prospettando una grande incidenza sul futuro del diritto penale internazionale.

○ *Caso Tadić*

Duško Tadić, membro del VRS operativo a Prijedor, venne condannato il 7 maggio 1997 per crimini contro l’umanità e crimini di guerra commessi durante il conflitto in Bosnia, a causa della sua partecipazione a una generale, estesa e sistematica campagna di terrore nei confronti della popolazione non serba di Prijedor.

La sentenza è innovativa perché la Corte ha affermato che lo stupro e la violenza sessuale non sono conseguenze di altri crimini, ma costituiscono elementi costitutivi e caratterizzanti di reati a sé stanti e rientrano in una estesa e sistematica campagna di terrore commessa nei confronti della popolazione civile.

Altri indiziati

○ *Caso Šešelj*

Il 24 febbraio 2003, Vojislav Šešelj, leader del Partito Radicale Serbo (SRS) e fondatore di una formazione paramilitare durante il conflitto bosniaco, si consegnò volontariamente all’ICTY, accusato di crimini di guerra e violazione delle leggi di guerra.

Il processo ai suoi danni ormai si protrae da vari anni, dimostrando le debolezze dell’ICTY nel riuscire a fare piena giustizia sui crimini commessi in Bosnia.

○ *Caso Karadžić*

Il 21 luglio 2008 è stato arrestato in Serbia Radovan Karadžić, ex Presidente della RS e latitante dal termine del conflitto.

Il 30 luglio dello stesso anno è stato trasferito all'ICTY dove si trova attualmente sotto processo, con i capi di accusa di genocidio, persecuzione, sterminio, omicidio, deportazione e atti inumani¹³³.

○ *Caso Plavšić*

Biljana Plavšić, stretta collaboratrice di Karadžić fino al 1996 ed ex Presidente della RS, incriminata per crimini contro l'umanità e crimini di guerra è stata condannata a 11 anni di reclusione il 27 settembre 2003; la sentenza nei suoi confronti rappresenta l'unica condanna da parte dell'ICTY nei confronti di una donna.

○ *Caso Milosević*

L'ex Presidente della Jugoslavia e in seguito della FRY (*Former Republic of Yugoslavia*), fu trasferito all'ICTY il 29 giugno 2001 accusato di una serie innumerevole di crimini compiuti ai danni della popolazione civile in Bosnia. Il suo decesso avvenuto all'Aia in data 11 marzo 2006 non ha permesso di emettere una sentenza definitiva.

Srebrenica e il processo agli "Skorpion"

Nel luglio 1995, nel contesto della strage di Srebrenica dove persero la vita circa 8mila musulmani, massacrati dalle truppe del generale Mladić, si distinsero per la loro ferocia le truppe della formazione paramilitare serba degli "Skorpion".

Dieci anni dopo, esattamente il 1° giugno 2005, venne ritrovato un video di pochi minuti, nel quale vera filmata l'esecuzione a freddo di sei uomini musulmani tra i 17 e i 35 anni da parte di alcuni soldati degli "Skorpion".

¹³³ Fonte: www.icty.org

La grande risonanza internazionale causata dalla diffusione di tale documento, aprì la strada al processo al gruppo paramilitare.

Nel contesto di Srebrenica, il 26 febbraio 2007, la Corte Internazionale di Giustizia¹³⁴ emise il verdetto conclusivo sul processo decennale che vide confrontarsi la Bosnia Erzegovina e la Serbia Montenegro in riferimento ad alcuni brutali massacri perpetrati in Bosnia.

Secondo la sentenza della Corte, nella cittadina della Bosnia orientale si consumò un genocidio e Belgrado violò gli obblighi di impedire il genocidio, ma lo Stato serbo in quanto tale non fu ritenuto imputabile per quei tragici eventi.

Per quanto riguarda il processo agli “Skorpion” invece, in data 10 aprile 2007, giunse il verdetto del Tribunale per i crimini di guerra di Belgrado dopo un processo tenutosi nella capitale serba.

Anche questa sentenza ritenne il gruppo paramilitare non colpevole di genocidio, alimentando una serie di dure proteste per l’incapacità della giustizia internazionale di perseguire coloro che si erano macchiati di un crimine di tale entità¹³⁵.

2.b. Diritti umani: rifugiati, richiedenti asilo, “persone allontanate” e il “diritto al ritorno”

Il rispetto e la protezione dei diritti umani sono considerati a livello internazionale dei prerequisiti irrinunciabile su cui costruire una società democratica.

Nel caso della Bosnia, sin dal termine del conflitto, tale concetto è stato posto alla base del processo di democratizzazione del Paese e si è cercato di ricreare una cultura basata sul rispetto dei diritti umani.

¹³⁴ La Corte Internazionale di Giustizia (CIG) costituisce il principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite (Art. 92 dello statuto dell’ONU); si occupa di dirimere le controversie giuridiche tra gli Stati membri delle Nazioni Unite che hanno accettato la sua giurisdizione e offre pareri consultivi su questioni legali avanzate dall’Assemblea Generale, dal Consiglio di sicurezza o degli Istituti Specializzati dell’ONU. Si compone di 15 giudici che rimangono in carica per nove anni.

¹³⁵ Jasmina Tešanović, “Processo agli Scorpioni. Balcani e crimini di guerra. Paramilitari alla sbarra per il massacro di Srebrenica”.

Uno dei primi ostacoli che gli architetti di Dayton si trovarono innanzi fu rappresentato dal “fattore paura”, considerando le enormi dimensioni assunte dal conflitto, dove fu applicata una chirurgica pulizia etnica e furono commessi i peggiori atti di violenza a danno soprattutto della popolazione civile.

In base alle disposizioni dell’Accordo di Dayton, ai cittadini della Bosnia fu assicurato il massimo rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali (Annesso 4, Articolo II, Par. 1); inoltre, gli Annessi 4 e 6 incorporarono all’interno della Costituzione bosniaca 16 Convenzioni internazionali e regionali sui diritti umani¹³⁶.

Il numero elevato di Convenzioni incluse all’interno della Costituzione bosniaca assicura ai cittadini, almeno in linea teorica, il più alto livello di protezione dei diritti umani mai registrato in altri stati.

Nella pratica infatti, assistiamo ancora oggi a numerose violazioni dei diritti umani, a causa di una società ancora profondamente divisa e di un clima di discriminazione su base etnica.

Inoltre, dobbiamo aggiungere che i giudici bosniaci incontrano numerosi problemi nell’interpretazione delle norme relative alla protezione dei diritti umani, a causa dell’imposizione dall’esterno di un impianto legislativo estraneo alla loro cultura giuridica.

Il pericolo rappresentato dalla permanenza di violazioni dei diritti umani venne manifestato all’interno del report finale del Consiglio di Implementazione della Pace a Bonn nel dicembre 1997, nel quale si affermò: *“human rights violations threaten to remain endemic”*¹³⁷.

Tuttavia, tale presa di posizione ha contribuito a creare a livello internazionale una visione sostanzialmente errata della popolazione bosniaca, vista quasi sempre in cattiva luce e propensa a compiere sistematiche violazioni dei diritti umani; contro tale visione della situazione in Bosnia, si sono da sempre schierate numerose Organizzazioni Non-Governative (ONG).

¹³⁶ Vedi Allegato 2

¹³⁷ D. Chandler, cit., p. 96.

In seguito all'Accordo di Dayton, ha iniziato a operare in Bosnia un network sempre più ampio di organizzazioni impegnate nel monitoraggio dei diritti umani; in ottica di garantirne una gestione efficiente, l'Ufficio dell'Alto Rappresentante stabilì una *Task Force per il rispetto dei Diritti Umani* in funzione di coordinamento e un Centro di Coordinamento per i Diritti Umani (*Human Rights Co-ordination Centre - HRCC*).

Inoltre, hanno ricoperto un ruolo fondamentale nel monitoraggio dei diritti umani la Missione delle Nazioni Unite in Bosnia Erzegovina, il Comitato Internazionale della Croce Rossa, il Comitato di Helsinki per i Diritti Umani, *Amnesty International* e alcune ONG locali.

Con riferimento all'OSCE, l'Organizzazione ricopre un ruolo importante nel campo dei diritti umani; in particolare, le viene chiesto di supportare il lavoro dell'Ombudsman e di gestire assieme all'UNHCR il ritorno dei rifugiati e degli sfollati.

Il conflitto bosniaco, durante il quale fu attuata una pulizia etnica di vasta scala, vide la fuga dalla Bosnia di circa 1 milione e 200mila persone a cui si aggiunsero 1 milione di persone che pur lasciando le proprie case rimasero all'interno della Bosnia: questi numeri mettono in luce le enormi proporzioni assunte dalla guerra, se consideriamo una popolazione di 4.4 milioni di abitanti al 1991¹³⁸.

In seguito alla ratifica di Dayton, le istituzioni internazionali si proposero di dare una soluzione a tale problematica cercando di garantire un "diritto al ritorno" per tutti coloro che avevano abbandonato le proprie abitazioni, perché costretti oppure a causa della pulizia etnica.

Soprattutto nei primi anni del dopoguerra, l'ostacolo maggiore ai rimpatri delle "persone allontanate" fu rappresentato dai partiti nazionalisti, contrari a una politica di rimescolamento etnico che avrebbe certamente indebolito il loro potere.

L'Articolo 1 dell'Annesso 7 relativo ai rifugiati cita testualmente: "*All refugees and displaced persons have the right to freely return to their homes of origin. They shall have the right to have restored to them property of which*

¹³⁸ R. Belloni, cit., p. 123.

they were deprived in the course of hostilities since 1991 and to be compensated for any property that can not be restored to them”.

Questa disposizione introduce un’innovazione importante, dal momento che garantisce non soltanto un diritto al ritorno generale per le “persone allontanate”, ma specificando che si tratti di un diritto al ritorno alla “*home of origin*”.

Dayton obbligò inoltre i firmatari a creare le condizioni necessarie affinché fosse garantito un rimpatrio pacifico e la reintegrazione all’interno delle comunità di origine¹³⁹.

Inoltre, fu stabilito attraverso l’Annesso 6 (“*Accordo sui Diritti Umani*”), che i soggetti coinvolti nelle politiche sui rifugiati avrebbero dovuto sottostare ad alcuni standards previsti in tema di rifugiati, tra cui il rispetto della “Convenzione relativa allo status di rifugiato” del 1951 e il suo Protocollo allegato.

L’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati fu investito della responsabilità di gestire l’intero processo e avrebbe dovuto pianificare, coordinare e rendere effettivo il rimpatrio dei rifugiati e delle “persone allontanate”, effettuare il riconoscimento dei rifugiati, analizzare la situazione dei richiedenti asilo e gestire la situazione dei cosiddetti “gruppi vulnerabili”, tra cui i Rom.

Inoltre, si sarebbe occupata di numerose altre attività connesse all’obiettivo prioritario, coadiuvata in tale compito da altre agenzie e ONG; tra queste attività sarebbero rientrate: garanzia di alloggi permanenti o temporanei, ricerca delle persone scomparse, assistenza medica, distribuzione di cibo, protezione delle “persone allontanate”.

I dati dell’UNHCR aggiornati al 31 dicembre 2008 sui ritorni, possono essere così riassunti¹⁴⁰:

- ritorni dei rifugiati dall’estero: 447.577
- ritorni delle “persone allontanate” rimaste in Bosnia: 579.115
- totale: 1.026.692

¹³⁹ E. M. Cousens, C. K. Cater, cit., pp. 71-72.

¹⁴⁰ “Statistical Summary as at 31 December 2008”, in www.unhcr.ba

L'intero processo di rimpatrio infine, ha visto la partecipazione anche dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante, attraverso politiche legate al ritorno delle "persone allontanate" grazie a un'attività di coordinamento, espletata in gran parte dalla *Task Force per la Ricostruzione e il Ritorno*.

La *Task Force* si propose come scopo l'eliminazione degli ostacoli al ritorno, soprattutto di quelli di carattere politico; inoltre, grazie all'entrata in vigore nel 2000 della *Property Law Implementation*, fu possibile velocizzare in maniera considerevole i ritorni.

Essa, definendo le condizioni legali attraverso le quali la proprietà dei beni immobiliari può essere rivendicata e le procedure da seguire per far valere i propri diritti dai legittimi proprietari, ha offerto uno strumento per poter ottenere la riappropriazione dei beni immobili da parte delle persone allontanatesi da un certo territorio.

(1) *Il rimpatrio dei rifugiati*

Come detto, più di 1 milione di persone lasciò la Bosnia durante il conflitto per dirigersi in altre nazioni; la maggior parte di loro erano bosgnacchi, mentre i croati e serbi si diressero soprattutto in Croazia e Serbia.

Al termine della guerra si calcola che 685mila profughi si fossero stabiliti nell'Europa Orientale (330mila si diressero in Germania) e 446.500 distribuiti tra le ex Repubbliche della Jugoslavia (250mila nella FRY, 170mila in Croazia, 16.500 in Slovenia e 10mila in Macedonia)¹⁴¹.

In un primo momento, è stato favorito il rientro dei profughi in aree relativamente sicure; in molti casi però, non è stato possibile farli rientrare nelle abitazioni di origine, creando la paradossale situazione di un aumento dei profughi all'interno della Bosnia.

Nonostante gli sforzi infusi, il numero delle persone rimpatriate nei primi anni dal termine del conflitto è risultato assai modesto: 88mila nel 1996, 120mila nel 1997, 110mila nel 1998, 31mila nel 1999.

¹⁴¹ E. M. Cousens, C. K. Cater, cit., pp. 72-73.

Un altro fattore negativo ha riguardato il ritorno dei rifugiati soprattutto in zone dove già costituivano gruppi maggioritari; tra il 1996 e il 1999, soltanto 12.078 serbi si sono ristabiliti all'interno della Federazione e 3.233 bosgnacchi e croati nella Republika Srpska, alimentando le divisioni etniche della Bosnia¹⁴².

(2) *Il ritorno delle “persone allontanate” rimaste all'interno della Bosnia Erzegovina*

Circa 1 milione di persone dovette abbandonare la propria residenza durante il conflitto per stabilirsi in altre zone della Bosnia; nel 1995, moltissime di loro vivevano in centri collettivi, gestiti dalla comunità internazionale o da organizzazioni locali.

Nei primi mesi del 1996, si calcola che vi fossero 321 di questi centri sparsi sul territorio, ospitanti circa 50mila persone¹⁴³.

Gli spostamenti forzati di popolazione contribuirono a creare delle zone etnicamente pure, con il risultato che moltissime persone, dopo aver lasciato le loro case, si stabilirono nelle abitazioni dove fino a poco tempo prima avevano vissuto membri appartenenti a un differente gruppo etnico.

Il clima generale di insicurezza non ha permesso nel corso degli anni di creare le condizioni affinché si ricreasse una Bosnia etnicamente mista, a causa dell'opposizione di molti profughi a stabilirsi in zone dove verrebbero a formare gruppi minoritari.

Uno dei più massicci spostamenti di popolazione su territorio bosniaco si è verificato nella città di Sarajevo, dove 60mila serbi hanno abbandonato parte della capitale sotto controllo della Federazione in seguito agli accordi di Dayton.

(3) *Ostacoli al ritorno*

Tra le varie motivazioni alla base della volontà di non far ritorno nelle zone di origine, possiamo senza dubbio citare il fattore economico: molti bosniaci, una

¹⁴² E. M. Cousens, C. K. Cater, cit., pp. 73-74.

¹⁴³ E. M. Cousens, C. K. Cater, cit., p. 74.

volta fuggiti all'estero, grazie alle migliori condizioni economico-sociali dei paesi ospitanti, hanno deciso di stabilirsi definitivamente in questi stati, abbandonando l'idea di far ritorno in Bosnia, Paese caratterizzato da un'economia ancora debole.

Secondo le stime dell'UNHCR, circa il 30% dei croato bosniaci si è stabilita in Croazia nella speranza di raggiungere standards di vita più elevati e un maggior benessere¹⁴⁴.

Un altro fattore rilevante nella decisione di non far ritorno è rappresentato dalle enormi devastazioni portate dal conflitto, soprattutto alle infrastrutture, creando di conseguenza scarse opportunità di trovare lavoro, in particolare nelle zone maggiormente colpite dalla guerra.

A distanza di due anni dalla ratifica dell'Accordo di Dayton, si calcola che il 90% di coloro che aveva fatto ritorno fosse disoccupato e le difficili condizioni economiche avevano costituito il pretesto affinché molte persone senza lavoro si dedicassero ad attività illecite.

Un altro ostacolo ai ritorni è rappresentato dalla ferma opposizione di gran parte della popolazione, contraria alla possibilità di vivere fianco a fianco con persone appartenenti a un altro gruppo etnico.

Capitolo 3

LA SOCIETÀ

Durante il conflitto bosniaco, il carattere multietnico della società bosniaca fu letteralmente minato alle basi dalla volontà dei belligeranti; non è un caso che venne attuata una pulizia etnica in larga scala e che le azioni militari furono intraprese soprattutto ai danni della popolazione civile, in ottica di dividere per sempre i vari gruppi etnici.

Ricostruire un tessuto sociale variegato appare ancora oggi, a distanza di quattordici anni dal termine del conflitto, un obiettivo lontano del tempo; gravi

¹⁴⁴ D. Chandler, cit., p. 106.

responsabilità sono da attribuire anche alla comunità internazionale che, come detto, sancì la divisione etnica sul territorio in sede di negoziato.

Se si fosse agito tempestivamente per ristabilire i legami sociali, forse il rilancio della vita democratica del Paese sarebbe avvenuto più in fretta; così non è avvenuto, e oggi, sebbene siano stati fatti notevoli passi in avanti, la società bosniaca appare quanto mai divisa, con i serbi e i croati che tendono addirittura a negare il fatto di essere cittadini bosniaci.

3.a. Educazione

Il sistema scolastico attuale riflette pienamente i paradossi della Bosnia Erzegovina delineata a Dayton, dal momento che sul territorio esistono addirittura tre sistemi di insegnamento diversi: uno per la Republika Srpska, uno per le comunità croate e un terzo per la zona a maggioranza musulmana della Bosnia.

L'introduzione di un unico sistema scolastico appare una possibilità ancora molto lontana e i tentativi di integrazione sono ben pochi; tuttavia, vi sono alcuni progetti che tentano di andare controtendenza, tra cui la creazione di scuole unificate nel Distretto di Brčko.

I libri di testo su cui studiano i ragazzi dei tre gruppi etnici, pubblicati per la maggior parte dopo gli Accordi di Dayton, descrivono in modo parziale il conflitto degli anni '90 e si basano su una lettura dei fatti in chiave nazionalistica.

Sono stati effettuati vari sforzi dalla comunità internazionale e soprattutto dall'Ufficio dell'Alto Rappresentante per migliorare tale situazione di divisione; tuttavia, ancora oggi i partiti politici nazionalisti riescono a influenzare ogni tentativo di armonizzazione dei sistemi scolastici.

In questo modo si formeranno delle nuove generazioni cresciute in un clima di odio e sospetto verso gli altri gruppi etnici, rappresentando un ostacolo al processo di pacificazione del Paese.

Possiamo rintracciare la volontà di mantenere all'interno della società le divisioni ereditate dalla guerra anche per quanto riguarda l'insegnamento delle lingue.

Difatti, la lingua serbo-croata in seguito al conflitto è stata divisa in tre lingue diverse e attualmente in Bosnia si parlano serbo, croato e bosgnacco.

Le differenze tra un idioma e l'altro sono minime, ma i nazionalisti insistono affinché i loro bambini siano istruiti nella lingua della propria comunità.

3.b. Religione e nazionalismo

La Bosnia è un Paese in cui esistono quattro religioni monoteiste (ebrei, cristiano cattolici, cristiano ortodossi e musulmani), e con esse radicate appartenenze culturali e stili di vita.

Il problema maggiore attuale è rappresentato dagli stretti legami delle religioni con l'identità nazionale.

Dalla firma degli Accordi di Dayton, il processo di crescita della religiosità è aumentato esponenzialmente; se prima del conflitto la Bosnia era un Paese fondamentalmente laico, l'aver fatto credere che si trattasse di una guerra basata su odi ancestrali di tipo etnico-religioso, ha fatto sì che oggi la popolazione abbia radicalizzato fortemente le proprie visioni religiose.

Di conseguenza si è rafforzata ancora di più l'identità nazionale, ben esemplificata dagli altissimi consensi di cui godono i principali partiti nazionalisti all'interno di ogni comunità.

La società musulmana bosniaca è sempre più influenzata dalla diffusione del fondamentalismo islamico professato soprattutto da organizzazioni religiose finanziate da Paesi islamici.

Un fatto allarmante in questo senso si è verificato nel gennaio del 2009; il partito nazionalista di Azione Democratica ha introdotta a Sarajevo l'ora di religione obbligatoria nelle scuole che accolgono i bambini dai 2 ai sei anni, imponendo di fatto agli alunni di fede diversa di uscire dall'aula nel momento in cui viene impartito l'insegnamento coranico¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Fonte: Puntata dell'11 aprile 2009 del Programma "Estovest".

Durante il conflitto, la fede iniziò a rappresentare un segno di distinzione dagli altri gruppi: pratiche religiose sino ad allora osservate soltanto in parte, divennero qualcosa di molto forte, soprattutto all'interno della componente musulmana.

Tuttavia, secondo Xavier Bougarel¹⁴⁶, “*i tentativi di re-islamizzazione autoritaria hanno incontrato la resistenza della società bosniaca, specialmente nei casi in cui le istituzioni religiose hanno cercato di interferire con questioni private quali i matrimoni misti o il consumo di alcool*”¹⁴⁷.

Attualmente quindi assistiamo a un clima di forte divisione etnica che in parte coinvolge anche la professione dei vari culti religiosi; si tratta di un fenomeno molto delicato che l'Europa non dovrà sottovalutare, anzi dovrà infondere i suoi sforzi per scoraggiare ogni influenza esterna capace di destabilizzare la società bosniaca.

Capitolo 4

LA STABILIZZAZIONE MILITARE

4.a. *La “Forza di Stabilizzazione” (SFOR)*

La prima missione militare sotto egida NATO dispiegata in Bosnia, come abbiamo visto in precedenza fu la Forza di Implementazione (IFOR), che iniziò il proprio mandato il 20 dicembre del 1995, impiegando sul territorio 60mila effettivi.

Dopo le prime elezioni del dopoguerra del settembre 1996, terminato il mandato della IFOR, fu deciso di mantenere una presenza militare a guida NATO in Bosnia ed è per questo motivo che il 20 dicembre 1996 fu dispiegata sul territorio la Forza di Stabilizzazione o SFOR (*Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina*).

Tra i compiti specifici della SFOR rientrarono un impegno concreto per evitare un'escalation delle ostilità o nuove minacce alla pace; inoltre, operò

¹⁴⁶ Esperto dei Balcani e ricercatore presso il Centro Nazionale (CNRS) per la Ricerca Scientifica di Parigi.

¹⁴⁷ Fonte: “L'Islam, i Balcani, l'Europa”, in www.osservatoriobalcani.org

per assicurare un clima necessario alla continuazione del processo di pace e dette sostegno alle strutture della amministrazione civile.

Rispetto alla IFOR, il numero dei soldati presenti sul territorio fu dimezzato: nel 1996, quando la SFOR fu resa operativa, si contavano circa 32mila effettivi.

Tuttavia, in ottica di perseguire una strategia di graduale disimpegno dal punto di vista militare, la NATO con il passare degli anni continuò a ridurre progressivamente le sue truppe in Bosnia: se nel 1999 troviamo ancora lo stesso numero di soldati del 1996, nel 2002 il numero scese a 16mila, fino a raggiungere i 7mila del 2004, divisi in tre zone di responsabilità, con centri a Banja Luka, Tuzla e Mostar e il comando centrale situato presso la base di Butmir a Sarajevo.

La SFOR ha senza dubbio ottenuto notevoli successi nel campo della sicurezza, evitando il riaccendersi di conflitti, obiettivo raggiunto attraverso la separazione fisica dei belligeranti; tuttavia, l'applicazione rigida di questa clausola ha contribuito a creare un clima di divisione su base etnica del Paese, considerando anche il massiccio pattugliamento della Linea di Confine Inter-Entità, visto più come un confine tra due stati, piuttosto che un limite amministrativo interno.

Tra i compiti affidati alla SFOR, annoveriamo la raccolta delle armi e soprattutto la trasformazione delle forze militari interne, considerata una pre-condizione per l'entrata della Bosnia all'interno della *Partnership for Peace*, primo passo in direzione di un futuro ingresso nella NATO.

La SFOR ha svolto un ruolo determinante anche nell'aver sventato il tentativo da parte dei croato-erzegovesi di stabilire una terza entità in Bosnia, garantendo in tal modo il totale rispetto delle disposizioni del DPA.

I militari della SFOR hanno contribuito inoltre al delicato processo di sminamento del territorio, senza dimenticare l'impegno profuso nella ricerca di sospetti criminali di guerra e nella ricostruzione delle infrastrutture (acquedotti, impianti per il gas, elettrodotti, ricostruzione delle abitazioni, riapertura delle strade).

L'operato della SFOR tuttavia, è stato oggetto anche di alcune critiche, la prima riguardante soprattutto la questione della stabilizzazione militare; infatti, se da un lato la missione NATO è riuscita a evitare il riaccutizzarsi del conflitto, dall'altro non sono stati raggiunti risultati soddisfacenti nella costruzione di legami di cooperazione tra le varie parti.

Tracciando un bilancio sommario degli otto anni di attività della SFOR, possiamo affermare che la missione abbia ottenuto alcuni successi, ma anche una serie di fallimenti.

Tra i successi, ricordiamo i buoni risultati ottenuti nell'aver condotto la riforma delle forze armate interne e nella ricerca di armi ancora in circolazione sul territorio: la SFOR è riuscita a detenere 40mila chilogrammi di esplosivi, 43mila fucili e pistole, 180mila granate, 3500 mine e 16 milioni di pallottole e ad arrestare 28 individui ricercati dal Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia; inoltre ha condotto una guerra segreta contro il terrorismo, soprattutto nel tentativo di contrasto della crescente influenza del fondamentalismo islamico.

Tra i lati oscuri dell'operato della SFOR, dobbiamo annoverare il presunto coinvolgimento di alcuni esponenti della missione coinvolti nel *trafficking* di donne, centinaia di incidenti stradali, la scoperta della rete di sostegno a criminali di guerra, tre ricercati rimasti uccisi nel tentativo di assicurarli alla giustizia e soprattutto il mancato arresto di Radovan Karadžić e Ratko Mladić.

4.b. L'Unità Multinazionale Specializzata (MSU)

L'Arma dei Carabinieri fu l'ispiratrice e la protagonista concreta del dispiegamento in Bosnia della MSU, che iniziò il suo mandato il 2 agosto 1998; si trattò di una sorta di forza militare e polizia civile alle dipendenze della SFOR con i seguenti compiti:

- contribuire a creare le condizioni per lo svolgimento di operazioni militari nell'ambito della sicurezza;
- mantenimento dell'ordine pubblico;
- raccolta di informazioni;

- supporto della presenza militare;
- monitoraggio delle attività in base alle disposizioni dell'Accordo di Dayton.

4.c. La missione “EUFOR-Althea”

Il passaggio di consegne dalla SFOR alla missione EUFOR-Althea, segnò anche il punto di svolta sulla gestione della sicurezza in Bosnia, con la NATO che cedette definitivamente all'Unione Europea il controllo sull'intero processo di stabilizzazione militare.

L'accordo su tale passaggio di competenze fu raggiunto in occasione del vertice NATO di Istanbul del 28-29 giugno 2004; il via definitivo alla missione di pace europea avvenne in data 22 novembre 2004 con la Risoluzione 1575 adottata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU e il 2 dicembre dello stesso anno si tenne a Sarajevo una cerimonia per sancire il termine della missione a guida NATO.

Tuttavia, l'Alleanza Atlantica è ancora presente in Bosnia attraverso il suo Quartier Generale situato a Sarajevo, attualmente guidato dal Generale italiano Sabato Errico; la presenza di circa 350 uomini assicura un sostegno alla missione europea nella riforma della Difesa e nel perseguimento di ricercati per crimini di guerra.

EUFOR-Althea, guidata dal 4 dicembre 2008 dal Generale di Divisione Stefano Castagnotto, ha tre obiettivi principali: operare assieme alla comunità internazionale a favore della stabilizzazione del Paese, fornire garanzie di sicurezza e aiutare le autorità locali nel cammino verso l'adesione della Bosnia alla NATO e al suo programma *Partnership for Peace* e all'Unione Europea.

Inizialmente fu stanziato in Bosnia un organico di circa 7mila uomini, ma in seguito a un processo di riforma interna, tale numero è sceso alle 2.200 unità attuali, provenienti da 28 Paesi diversi, dei quali 23 appartenenti all'Unione Europea.

A partire dall'aprile 2004, l'Italia fornisce dei nuclei di collegamento e osservazione denominati LOT con l'obiettivo di stabilire dei contatti diretti con la popolazione.

Nel 2004, la MSU ha cambiato denominazione ed è stata denominata IPU, reggimento comprendente anche 300 carabinieri che ha come obiettivo la creazione di un clima di sicurezza in Bosnia, attraverso il mantenimento dell'ordine pubblico e l'applicazione degli aspetti civili dell'Accordo di Dayton¹⁴⁸.

Inoltre, la IPU svolge attività di intelligence, rappresentando un importantissimo supporto alle autorità locali, in particolare nella lotta al crimine organizzato.

Nonostante l'entusiasmo dell'Unione Europea, vi sono alcune perplessità relative al dispiegamento di tale missione, derivanti dall'inesperienza dell'UE nel settore militare e dalla parziale ostilità della popolazione locale, memore dell'incapacità della comunità internazionale di porre fine al conflitto e di essersi macchiata anche di complicità, come nel caso dei caschi blu olandesi di stanza a Srebrenica nel 1995.

La EUFOR-Althea infine, deve accollarsi i compiti non assolti dalla SFOR in nove anni di mandato, tra cui la lotta al crimine organizzato e alla corruzione e la ricerca dei criminali di guerra.

4.d. La Missione di Polizia dell'Unione Europea (EUPM)

Un altro importante passaggio di consegne si è verificato nel 2003, quando la Forza Speciale di Polizia Internazionale (IPTF) ha terminato il suo mandato e le funzioni sono state assunte dalla EUPM (*European Union Police Mission*) il 1° gennaio dello stesso anno.

La missione fu la prima operazione rientrante nella Politica Europea di Sicurezza e Difesa comune (PESD), che costituisce a sua volta una delle parti più importanti della PESC; di conseguenza, la EUPM fa parte delle operazioni guidate dalla UE di gestione delle crisi civili ed è anche parte di un programma più generale di misure dirette a stabilire la *Rule of Law* in Bosnia.

¹⁴⁸ Fonte: www.euforbih.org

Sebbene sia a guida UE e più della metà del suo budget di 38 milioni di euro sia finanziato da Bruxelles, il personale della missione consiste di circa 500 ufficiali di polizia provenienti da 33 stati diversi¹⁴⁹.

La EUPM è stata autorizzata dalla Risoluzione 1396 del 5 marzo 2002 del Consiglio di Sicurezza e dalla decisione del Comitato Esecutivo del Consiglio di Implementazione della Pace del 28 febbraio 2002.

In data 11 marzo 2002 fu adottata una *Azione Comune* del Consiglio Europeo, nella quale i capi di stato e di governo si accordarono riguardo agli obiettivi che la Missione di Polizia dell'Unione Europea avrebbe dovuto perseguire.

In linea generale, la missione si occupa di inquadrare, monitorare e ispezionare il personale di polizia locale e tra i suoi compiti rientrano:

- creazione di un servizio locale di polizia indipendente, evitando il controllo dei partiti politici su di essa, promuovendone la trasparenza e monitorizzandone le *performances*;
- impegno nella lotta alla corruzione e al crimine organizzato attraverso un rapporto di cooperazione con l'OHR, il supporto tecnico nelle operazioni e il rafforzamento delle capacità investigative della polizia locale e il supporto alla creazione di un'Agenzia di Polizia a livello nazionale;
- diminuzione del deficit di bilancio attraverso la riduzione degli sprechi dovuti a inefficienza e la corretta gestione delle politiche salariali;
- miglioramento della capacità di gestione interna della polizia locale, attraverso la supervisione delle procedure interne di reclutamento e il consolidamento di due programmi di polizia a livello nazionale, il SBS e il SIPA (servizi segreti);
- garanzie di sicurezza ai rifugiati che ritornano in Bosnia.

In ottica di un raggiungimento di questi obiettivi, la Missione di Polizia ha dato vita a sette programmi operativi nei seguenti settori: criminalità organizzata, giustizia criminale, controllo e amministrazione interna della

¹⁴⁹ Marc Weller, Stefan Wolff, "Bosnia and Herzegovina Ten Years after Dayton: Lessons for Internationalized State Building", in M. Weller, S. Wolff, "International State-Building after Violent Conflict. Bosnia Ten Years after Dayton", p. 7.

polizia locale, ordine pubblico e sicurezza, controllo dei confini (SBS), servizio di informazione e protezione (SIPA).

La missione si è occupata soprattutto della delicata questione della riforma delle forze di polizia interne, da sempre avversata dalla Republika Srpska, favorevole al mantenimento di forze di polizia separate.

Nonostante siano stati fatti notevoli passi in avanti nel processo di riforma dell'intera struttura, tuttavia si riscontrano anche dei parziali fallimenti per quanto riguarda il contrasto del crimine organizzato, attivo soprattutto nel traffico di armi, persone e droga, senza dimenticare che attualmente la Bosnia costituisce uno dei canali privilegiati per l'ingresso di grandi quantità di stupefacenti in Europa.

La EUPM costituisce il braccio operativo della PESC, contribuendo ad aumentare l'importanza strategica della missione europea e introducendo una novità di fondamentale importanza nella politica di coinvolgimento in Bosnia: infatti, Bruxelles viene ad assumere compiti attinenti ai settori della sicurezza e dello sviluppo civile che non si era vista attribuire a Dayton.

Capitolo 5

LA RICOSTRUZIONE ECONOMICA

L'Accordo di Dayton non si occupò di assistenza internazionale nella ricostruzione economica della Bosnia, ma apparve chiaro che il ruolo principale in tale contesto sarebbe stato giocato dalla Banca Mondiale, con il Fondo Monetario Internazionale impegnato a finanziare il debito estero della Bosnia.

Nel gennaio 1995, la Banca Mondiale iniziò a pianificare la ricostruzione del Paese in un incontro con alti ufficiali bosniaci; nell'ottobre dello stesso anno, dopo il cessate-il-fuoco e prima della ratifica di Dayton, la BM inviò una missione sul territorio alla quale parteciparono esponenti del Fondo Monetario Internazionale, della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, della

Commissione Europea e della Agenzia USA per lo Sviluppo Internazionale (USAID).

Al termine di analisi specifiche effettuate in Bosnia, fu lanciato un programma strategico della durata di tre-quattro anni per la ricostruzione del Paese, denominato *Priority Reconstruction and Recovery Programm* (PRRP), nel quale furono stanziati anticipatamente 5.1 miliardi USD per la ricostruzione economica.

In seguito, si susseguirono cinque Conferenze dei paesi Donatori, la prima delle quali si tenne a Bruxelles nel dicembre 1995, dove cinquanta paesi e ventisette organizzazioni internazionali si impegnarono a elargire 615 milioni USD.

Le altre Conferenze si tennero nell'aprile 1996 (stanziamento di 1.23 miliardi USD), luglio 1997 (1.1 miliardi USD), maggio 1998 (1.25 miliardi USD) e maggio 1999 (1.05 miliardi USD); in totale, la comunità internazionale si impegnò a donare 5.25 miliardi USD durante questi incontri organizzati dalla Banca Mondiale e dalla Commissione Europea.

Come stabilito, queste risorse furono inizialmente destinate alla ricostruzione fisica (3.193 miliardi USD, ovvero il 61% del totale), allo sviluppo delle istituzioni e al processo di transizione (840 milioni USD, 16% del totale), alla ripresa del settore economico (740 milioni USD, 14% del totale) e ad altre attività connesse all'applicazione del DPA (455 milioni USD, 9% del totale)¹⁵⁰.

Possiamo distinguere due fasi in cui si è sviluppato il processo di ricostruzione della Bosnia, ognuna caratterizzata da differenti priorità di intervento.

Durante il primo periodo, che va dal 1996 al 1999, i programmi di ricostruzione economica hanno focalizzato maggiormente l'attenzione sulla riabilitazione delle infrastrutture e dei servizi pubblici e sulla creazione di una struttura macroeconomica attuabile nel contesto bosniaco.

A partire dal 2000 invece, il programma di ricostruzione ha privilegiato altri aspetti tra cui:

- o rafforzamento della *governance* e creazione di servizi pubblici accessibili;

¹⁵⁰ E. M. Cousens, C. K. Cater, cit., pp. 88-89.

- riforma del sistema fiscale e monetario;
- privatizzazione delle aziende statali, tra cui le banche;
- *deregulation* dell'economia;
- attuazione delle riforme istituzionali e politiche in tema di amministrazione di governo e sistema giuridico.

Il secondo periodo è stato caratterizzato da una maggiore presenza dell'Unione Europea nella ricostruzione della Bosnia, sempre più legata alle direttive previste dal Processo di Stabilizzazione e di Associazione.

Nonostante differenze di vedute sulle strategie da seguire, gli attori impegnati nel processo di ricostruzione economica trovarono un accordo di massima su due questioni rilevanti: in primo luogo, si sarebbe dovuto facilitare il passaggio da un'economia di guerra a un'economia di pace e, secondo, si sarebbe dovuto completare la transizione da un'economia socialista a un'economia di mercato.

5.a. Transizione da un'economia di guerra a un'economia in tempo di pace

Una volta uscita dal conflitto, la Bosnia dovette fronteggiare in primo luogo la ricostruzione fisica del paese, attraverso il rafforzamento dell'economia in ottica di creare posti di lavoro e stabilire una base solida per la stabilizzazione politica del Paese.

A causa delle enormi devastazioni, eredità di un conflitto appena terminato, la comunità internazionale focalizzò i suoi sforzi nella ricostruzione delle infrastrutture e dei servizi ai cittadini.

Secondo i dati di Banca Mondiale e Commissione Europea, nel 1999 la fornitura di elettricità era stata incrementata del 78% rispetto ai livelli del 1991 e vi era stata una forte diffusione delle telecomunicazioni sul territorio, grazie anche all'introduzione di nuove tecnologie.

Inoltre, circa il 65% delle strade danneggiate dal conflitto era stato riparato, così come ponti e linee ferroviarie erano stati in gran parte resi di nuovo

operativi; per quanto riguarda le abitazioni distrutte, il 25% fu ricostruito, offrendo la possibilità di avere una casa a 400mila persone¹⁵¹.

Ottimi risultati furono raggiunti anche nell'aver ristabilito la fornitura di acqua in gran parte del Paese e nella ricostruzione e apertura di molte scuole e università.

Al contrario, i lavori di restauro della rete del gas in numerose municipalità proseguirono con lentezza, con il risultato che, ancora nel 1999, trenta città della Bosnia non avevano un sistema di riscaldamento delle abitazioni.

5.b. Commercio estero e investimenti diretti esteri

La Bosnia, in seguito all'approvazione nel novembre 2003 di "Accordi di Libero Scambio con i Paesi dell'Europa sud-orientale" (successivamente sostituiti dall'accordo CEFTA ratificato dal Parlamento bosniaco nel settembre 2007¹⁵²), ha registrato una significativa crescita nell'apertura ai mercati esteri.

Secondo i dati dell'Agenzia di Statistica della Bosnia, nei primi sei mesi del 2008, è stato confermato il trend positivo sia dell'export che dell'import, quest'ultimo trainato dal settore della produzione e della lavorazione dei metalli; nel dettaglio, le esportazioni hanno raggiunto un valore di 1.713 milioni di euro (crescita nominale dell'export del 17% rispetto allo stesso periodo del 2007) e le importazioni la cifra di 4.079 milioni di euro (+ 23.8% rispetto al periodo 2007).

Per quanto riguarda i partner commerciali della Bosnia, nel periodo gennaio-giugno 2008, i primi sei Paesi che commerciano con la Bosnia sono, nell'ordine: Croazia, Germania, Serbia, Italia, Slovenia e Austria.

Con riferimento agli investimenti, nel periodo maggio 1994-31 dicembre 2007, in Bosnia risultano aver investito imprese di 85 Paesi, per un valore complessivo di 4.641 milioni di euro.

¹⁵¹ E. M. Cousens, C. K. Cater, cit., p. 90.

¹⁵² Il CEFTA (*Central European Free Trade Agreement*) è un accordo di libero scambio tra Croazia, Macedonia, Serbia, Bosnia, Montenegro, Albania e Moldavia.

Analizzando il ruolo dell'Italia nell'interscambio commerciale con la BiH, gli investimenti verso Sarajevo appaiono in continuo aumento, considerando il fatto che nel periodo gennaio – giugno 2008 l'Italia è risultata essere il quarto partner con 575.441 milioni di euro di interscambio.

Oltre al già citato impegno dell'Italia nel Distretto di Brčko, la presenza italiana si concretizza anche attraverso il ruolo delle banche Intesa SanPaolo e UniCredit, attive nel settore bancario bosniaco con alcune controllate; inoltre, sono oltre 70 le società italiane che hanno effettuato investimenti produttivi e/o hanno realizzato *joint ventures* con le imprese locali¹⁵³.

5.c. Debito estero

La transizione della Bosnia da un'economia di guerra a un'economia di pace è stato reso complicato dal passaggio da un sistema socialista a un'economia capitalista.

Al termine del conflitto, la Bosnia si ritrovò un debito estero di enormi dimensioni, gran parte del quale derivava dal debito accumulato dalla Jugoslavia sin dal 1991 e che ammontava a 15.3 miliardi USD.

I creditori dimostrarono sin da subito un atteggiamento responsabile di fronte alla difficile situazione in cui si trovava la Bosnia, che comunque fu capace di negoziare il debito con le istituzioni finanziarie internazionali.

Nel 1995, la Bosnia fu ammessa al Fondo Monetario Internazionale e utilizzò un pre-finanziamento per saldare degli arretrati per un totale di 50 milioni USD.

Nel 1996, la Bosnia raggiunse un accordo anche con la Banca Mondiale, in base al quale il debito estero del Paese sarebbe stato spalmato in un periodo di trenta anni.

Nell'ottobre 1998, la Bosnia negoziò un ulteriore compromesso con il “*Paris Club of creditors*”, per ridurre il suo debito del 67% e due mesi dopo si

¹⁵³ Fonte: “Rapporto-Paese Congiunto ICE/MAE”, in www.ice.it

accordò con il “*London Club of commercial creditors*” per ridurre le obbligazioni dell’86%¹⁵⁴.

Negli ultimi quattro anni, il debito estero ha avuto il seguente andamento¹⁵⁵:

- 2005: 3,050 miliardi USD
- 2006: 2,862 miliardi USD
- 2007: 2,785 miliardi USD
- 2008: 2,938 miliardi USD

5.d. *Politica monetaria e fiscale*

Il DPA stabilì che la Bosnia avrebbe dovuto dotarsi di una Banca Centrale che, nei primi sei anni, avrebbe emesso valuta, in ottica di mantenere la stabilità monetaria.

Questa dipendenza dalla Banca Centrale ha avuto nel corso del tempo aspetti sia positivi che negativi; da un lato infatti, ha facilitato la creazione e la circolazione di una moneta unica sul territorio, fattore importante per ragioni sia politiche che economiche.

Ciò è stato necessario dal momento che in Bosnia, per alcuni anni dalla ratifica del DPA, hanno continuato a circolare tre tipi di moneta, tra cui la kuna croata, il dinaro jugoslavo e il dinaro bosniaco; in seguito all’introduzione del marco convertibile (*konvertibilna marka* – KM), le altre monete sono state estromesse, facilitando in questo modo la ricostruzione economica del Paese.

Tuttavia, dall’altro lato, una politica fiscale di questo tipo si rivelò problematica nel contesto di un Paese appena uscito da un conflitto, caratterizzato da un’alta spesa pubblica.

5.e. *Privatizzazioni*

Nei piani delle istituzioni finanziarie internazionali si è fatta ampia previsione di un alto livello di privatizzazione dell’economia bosniaca.

¹⁵⁴ E. M. Cousens, C. K. Cater, cit., p. 93.

¹⁵⁵ Fonte: Banca Centrale della Bosnia Erzegovina, www.cbbh.ba

Vi sono molteplici motivazioni alla base di questa scelta, tra cui quello di rivitalizzare la produttività in ottica della sostenibilità in un'economia di transizione quale quella bosniaca e ridurre il potere dei monopoli statali.

La privatizzazione è attuata anche in direzione di una più generale liberalizzazione economica per creare un'area di libero mercato favorevole a investimenti privati.

In linea teorica, in un mercato chiuso e basato su criteri etnici quale quello bosniaco, la privatizzazione e dunque il tentativo di slegare il controllo sulle attività produttive da parte delle istituzioni statali, può significare una libera allocazione delle risorse e una produzione basata sulle regole del mercato e non su fattori etnici.

In Bosnia, la creazione di un'economia di mercato sta andando di pari passo con una struttura caratterizzata da un corporativismo e da un clientelismo molto forte, con la conseguenza che uno sconosciuto programma di privatizzazione finisce per distribuire le risorse economiche nelle mani delle élites nazionaliste piuttosto che in quelle degli investitori.

L'impatto iniziale del processo di privatizzazione ha terminato quindi con il rafforzare la pulizia etnica e il potere dei nazionalisti sull'economia, al punto che si è arrivati a parlare di "*eticizzazione dell'economia*"¹⁵⁶.

Ad esempio, se da un lato la RS mantiene stretti legami economici con la Serbia e l'Erzegovina con la Croazia, dall'altro, esistono separate regole economiche all'interno delle due Entità che penalizzano i commerci interni.

Le privatizzazioni sono state incoraggiate soprattutto dalle agenzie internazionali, in particolare dall'Agenzia USA per gli Investimenti Internazionali; tuttavia, l'intero processo si è rivelato un fallimento, affossando le aspettative delle varie agenzie, convinte di poter raggiungere l'obiettivo finale della creazione di un'economia di mercato nel giro di soli due anni.

Pertanto, a partire dal 2000 si è registrato un ritiro graduale dalla Bosnia delle istituzioni internazionali impegnate nelle privatizzazioni, sebbene il lancio nel

¹⁵⁶ R. Belloni, cit., p. 104.

2002 di una “*Bulldozer Initiative*” ha permesso di rimuovere alcuni ostacoli agli investimenti, alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro.

5.f. Corruzione

Per quanto concerne il fenomeno corruzione, numerose analisi hanno affrontato la problematica, soprattutto a partire dal report effettuato nel 1998 dall’Ufficio di Assistenza Fiscale e Doganale (*EU’s Customs and Fiscal Assistance Office - CAFAO*), che dimostrò un alto livello di corruzione in Bosnia.

In ottica di costruire una Bosnia democratica e pronta all’ingresso nella UE, la comunità internazionale, impersonata nella figura dell’Alto Rappresentante, ha da sempre dato la priorità a iniziative in favore di una “*good governance*” e in contrasto al fenomeno corruzione; per comprendere l’efficacia di tali iniziative, nel marzo 2005, Paddy Ashdown ha addirittura rimosso dalla Presidenza tripartita il membro croato Dragan Čović, perché accusato di corruzione.

A partire dalla fine degli anni ’90, corruzione in Bosnia e “*good governance*” sono stati due concetti legati assieme da un filo conduttore rappresentato da un nesso tra partiti nazionalisti ed elementi criminali.

Tuttavia, nel momento in cui si è proceduto a un’analisi più approfondita del fenomeno, è stato possibile dimostrare un coinvolgimento non così forte della politica.

Da più parti si ritiene che la Bosnia, benché abbia sperimenti alti livelli di corruzione, non differisca in modo significativo da altri stati dell’Europa Orientale.

Nel settembre 1999, il Governo della Federazione stabilì una *Commission of International Legal Experts* con il compito di investigare le accuse di corruzione mosse dalla stampa internazionale nei confronti del mondo politico bosniaco: il rapporto conclusivo della Commissione nel febbraio 2000, concluse che “*the nature of corruption in Bosnia is not...systematic corruption organized by all three sets of ‘national leaders’*”.

Il Comitato Esecutivo del Consiglio di Implementazione della Pace, riunitosi a Lussemburgo nel giugno 1998, incoraggiò l'Ufficio dell'Alto Rappresentante a coordinare la comunità internazionale nel tentativo di adottare una strategia anti-corruzione di ampio respiro, concetto ribadito nel successivo incontro del PIC a Madrid nel dicembre dello stesso anno.

Nel febbraio 1999, l'Unità Anti-Frode (*Anti-Fraud Unit*) dell'OHR, creata nel dicembre 1997, lanciò una “*Strategia Generale di lotta alla Corruzione*” che qualificò tale pratica illecita come “*the abuse of public office for private gain*”, riprendendo la definizione della Banca Mondiale¹⁵⁷.

La “*Strategia*” coinvolse le Nazioni Unite, la Commissione Europea, la Banca Mondiale, il Tesoro USA, il Dipartimento di Giustizia USA e l'Agenzia USA per gli Investimenti Internazionali; essa fu mirata da un lato a fornire assistenza per l'investigazione e le azioni giudiziarie nei confronti del fenomeno criminalità e dall'altro lato ad affrontare e indagare la corruzione nel mondo politico con l'obiettivo di marginalizzare il forte potere esercitato dai partiti nazionalisti.

Le azioni di contrasto hanno compreso una vasta campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica riguardo al fenomeno corruzione e, nel caso delle predominanza dei partiti nazionalisti, la previsione di meccanismi per assicurare una gestione trasparente dei fondi pubblici.

Volendo tracciare un bilancio, la strategia anti-corruzione portata avanti dalla comunità internazionale (soprattutto attraverso l'operato di OHR e OSCE) ha avuto successo in Bosnia, ma solo per quanto riguarda la marginalizzazione dell'influenza del mondo politico.

I meccanismi decisionali imposti dall'esterno da una parte hanno rafforzato la *governance* internazionale, ma dall'altra hanno contribuito a emarginare e indebolire le istituzioni locali, scoraggiando di conseguenza la partecipazione pubblica nella sfera politica.

¹⁵⁷ David Chandler, “Building Trust in Public Institutions? Good Governance and Anti-corruption in Bosnia-Herzegovina”, in M. Weller, S. Wolff, “International State-Building after Violent Conflict. Bosnia Ten Years after Dayton”, p. 86.

5.g. *Economia sommersa*

Attualmente, l'illegalità costituisce uno dei tratti distintivi dell'economia bosniaca; soprattutto a partire dal 1992, anno dello scoppio del conflitto, si è verificata una forte espansione di attività criminali sul territorio, legata alle favorevoli condizioni che si erano create dalla situazione di diffusa anarchia dovuta alla guerra.

Un esempio è rappresentato da un'enorme appropriazione indebita degli aiuti umanitari, che spesso hanno finito per rafforzare gruppi mafiosi; con il termine del conflitto la situazione non è affatto migliorata, anzi si sono create nuove possibilità di arricchimento attraverso pratiche economiche illegali, influenzando addirittura sull'intero processo di pace.

Il fiorire di attività criminali legate all'economia sommersa deriva soprattutto dalla diffusa povertà che regna ancora oggi in Bosnia, dal momento che molti cittadini, per potere sopravvivere finiscono per entrare nel mondo della criminalità¹⁵⁸.

Il sommerso rappresenta ancora oggi una grande fetta dell'economia bosniaca; se da un lato ciò rappresenta una fonte di reddito per molti cittadini, dall'altro lato tende a sancire il controllo sull'economia di pochi e potenti individui che si arricchiscono ai danni della popolazione.

I rapporti tra politica, criminalità e attività economiche illegali sono molto strette in particolare nella Republika Srpska; nel febbraio 2009 è stato messo sotto accusa addirittura il Primo Ministro dell'Entità a maggioranza serba Milorad Dodik per aver sottratto dei fondi dal budget della RS¹⁵⁹.

Significativa l'affermazione di Timothy Donais sulla volontà dei vertici politici della RS di mantenere lo status quo: "*nationalist parties and their allies also share a common interest in preventing fundamental structural reforms, since such reforms directly threaten their source of economic wealth and political power*"¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Il reddito medio di un bosniaco si aggira sui 400 USD mensili.

¹⁵⁹ Fonte: "Bosnia: denuncia penale contro Premier RS Dodik", in www.ansa.it/balcani

¹⁶⁰ R. Belloni, cit., p. 108.

In ottica di garantire uno sviluppo economico sostenibile, occorre una riforma ampia e radicale delle istituzioni per minare alla base i pilastri che sorreggono l'economia sommersa.

In questo contesto ricopre un ruolo fondamentale il controllo dei confini statali; fino al 2000, tale compito spettava alle autorità delle singole Entità e l'assenza di un efficiente *border service* favorì la diffusione di attività criminali e fenomeni di corruzione.

Il mercato nero fiorì ad alti livelli e il contrabbando poteva avvenire attraverso 400 punti diversi lungo i confini bosniaci; è stato calcolato che la Bosnia, nel periodo 1995-2000, abbia perso circa 6 miliardi USD a causa di questo fenomeno¹⁶¹.

Nel 2000 pertanto, l'Alto Rappresentante impose un controllo delle frontiere più rigido e affidò tale compito alla SBS; sebbene ancora oggi il pattugliamento dei confini non sia effettuato con la dovuta efficienza, tuttavia il contrabbando ha subito un forte ridimensionamento rispetto al passato.

5.h. Il ruolo dell'Europa – I Programmi PHARE e OBNOVA

L'Unione Europea, in seguito alla ratifica del DPA, ottenne inizialmente un ruolo decisamente circoscritto nel processo di ricostruzione economica della Bosnia, anche se, nel corso degli anni, la UE ha assunto sempre più importanza nel contesto regionale bosniaco.

Per quanto concerne l'assistenza finanziaria alla ricostruzione dei paesi colpiti dal conflitto, inizialmente il compito fu assolto dalla Conferenza dei Donatori, di cui facevano parte, oltre alla Comunità Europea, i rappresentanti dei Paesi membri dell'UE così come quelli di altri stati, delle organizzazioni internazionali e delle principali istituzioni finanziarie internazionali (FMI, BM, EBRD).

Il primo settore privilegiato dall'assistenza comunitaria in Bosnia riguardò l'assistenza umanitaria, attraverso l'operato dell'Ufficio Umanitario della

¹⁶¹ R. Belloni, cit., p. 108.

Comunità Europea (*European Community Humanitarian Office* - ECHO) a cui si aggiunse, una volta terminato il conflitto, il supporto dal punto di vista economico.

Inizialmente, l'assistenza economica fu inquadrata all'interno del Programma PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*), avviato nel 1989 per sostenere la ricostruzione delle economie della Polonia e dell'Ungheria.

In seguito, nonostante un'interruzione dovuta al conflitto in ex Jugoslavia, fu riattivato nel 1992 per la Slovenia e successivamente esteso all'insieme dei paesi dell'Europa centrale e orientale¹⁶².

La Bosnia iniziò a beneficiarne dal 1996, attraverso lo specifico *Phare Essential Aid Programme* (EAP), operativo fino al 1998.

Il Programma fu considerato uno strumento di intervento a breve-medio termine per la ricostruzione economica della Bosnia e soprattutto di transizione tra l'intervento umanitario e un programma economico a lungo termine.

L'EAP fu creato per sopperire alle urgenze del dopoguerra, attraverso l'invio di aiuti materiali vitali per la ripresa del settore economico e prevede lo stanziamento di 125 milioni di ECU (*European Currency Unit*)¹⁶³.

Con il regolamento 1628/96 del Consiglio dell'Unione Europea, l'EAP fu affiancato da un ulteriore programma chiamato OBNOVA, indirizzato alla ricostruzione materiale dei paesi appartenenti alla ex Jugoslavia.

Lo scopo di tale intervento incluse la cooperazione regionale, la ricostruzione delle infrastrutture, l'integrazione dei rifugiati e delle IDPs, la rivitalizzazione del settore economico e lo sviluppo del settore privato e degli investimenti.

¹⁶² Nel 1996, PHARE incluse altri undici Paesi, tra cui Albania, Bulgaria, Bosnia, Rep. Ceca, Slovacchia, Romania, FYROM, Estonia, Lettonia, Lituania e Slovenia; il programma cambiò orientamento dopo che il Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993 stabilì una marcata espansione degli investimenti strutturali, divenendo lo strumento finanziario preposto a realizzare gli obiettivi degli Accordi Europei. Nel caso di Albania, BiH e FYROM, per i quali non era ancora previsto l'avvio di una procedura di adesione, PHARE avrebbe fornito un supporto alla transizione verso un sistema basato su istituzioni democratiche e di mercato.

¹⁶³ "Evaluation of Phare Essential Aid Programme for Bosnia and Herzegovina. Final Report", in www.ec.europa.eu

I Programmi PHARE e OBNOVA stanziarono in Bosnia 623 milioni di euro nel periodo 1996-1998, ripartiti nel seguente modo:

- 1996: 228 milioni di euro in interventi di emergenza e per stabilizzare la pace
- 1997: 207 milioni di euro in ottica di un approccio più sistematico per la ricostruzione dell'economia e interventi a favore del ritorno dei rifugiati
- 1998: 188 milioni di euro stanziati soprattutto in iniziative a favore dei rifugiati¹⁶⁴

Volendo tracciare un bilancio dell'assistenza comunitaria alla Bosnia, le aree di intervento privilegiate hanno riguardato il sostegno al consolidamento del processo di pace e alla cooperazione inter-Entità, l'aiuto alla riconciliazione etnica e il rientro dei rifugiati e delle IDPs, la creazione di istituzioni efficienti, la lotta alla corruzione e l'aiuto in direzione della ricostruzione economica.

In particolare, la UE ha da sempre insistito sulle riforme economiche per avvicinare la Bosnia agli standard europei, attraverso la creazione di un mercato interno integrato e in linea con quello comunitario e il passaggio a un'economia di mercato e la formazione di un settore privato efficiente.

Tuttavia, l'Unione Europea ha incontrato non poche difficoltà nel suo cammino, a causa di un approccio non sempre ben coordinato caratterizzato da una visione parziale del contesto bosniaco.

5.i. L'Approccio Regionale nei confronti dei Paesi dell'Europa Sudorientale

Il 26 febbraio 1996, il Consiglio Affari Generali definì le linee guida di un Approccio Regionale, all'interno del quale stabilire le relazioni con le sei Repubbliche della ex Jugoslavia e l'Albania.

Nell'ambito di tale quadro generale, il Consiglio, in data 29 aprile 1997, delineò una serie di condizioni politiche ed economiche, il cui rispetto da parte dei Paesi coinvolti avrebbe rappresentato la base per una politica coerente e

¹⁶⁴ “1999 PHARE AND OBNOVA indicative country programme for Bosnia and Herzegovina”, in www.seerecon.org

trasparente rivolta allo sviluppo di relazioni bilaterali nel settore degli scambi, dell'assistenza finanziaria e della cooperazione economica, nonché all'instaurazione di relazioni contrattuali.

Inoltre, gli Stati in questione avrebbero dovuto impegnarsi a rispettare i principi democratici, dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto, le minoranze, avrebbero dovuto attuare delle riforme in direzione dell'economia di mercato, una cooperazione regionale e, nel caso della Bosnia, avrebbe dovuto rispettare gli obblighi posti dal DPA.

Tuttavia, nonostante dei progressi, i risultati registrati dalla BiH nel campo delle democratizzazione e dei diritti dell'uomo non furono considerati soddisfacenti, soprattutto per quanto riguarda il rimpatrio dei profughi e dei rifugiati, la collaborazione con l'ICTY e l'attuazione degli accordi di pace; quindi, la Commissione di valutazione dell'Approccio Regionale stabilì che i rapporti con la Bosnia avrebbero dovuto rimanere invariati¹⁶⁵.

5.1. Valutazioni

I fallimenti incorsi nel tentativo di creare un network infrastrutturale unico per l'intera Bosnia possono essere spiegati con la volontà da parte di numerosi partiti politici di mantenere le divisioni sul territorio; inoltre, la mancata collaborazione delle due Entità, soprattutto nel contesto del sistema educativo e della salute, ha ostacolato l'operato delle istituzioni internazionali impegnate nella ricostruzione della Bosnia.

L'ampia devoluzione di potere a livello locale comporta notevoli implicazioni nel mondo degli affari: in primo luogo, crea un frazionamento del già piccolo mercato locale, con un PIL di 15.1 miliardi USD e un reddito pro capite di 3.940 USD¹⁶⁶, senza contare che i potenziali investitori devono confrontarsi continuamente con:

- un potere politico, legislativo e giudiziario specifico per il mercato della Federazione e uno della RS;

¹⁶⁵ Fonte: "Approccio regionale nei confronti dei Paesi dell'Europa sudorientale: Rispetto delle condizioni stabilite nelle conclusioni del Consiglio del 29 aprile 1997. Comunicazione della Commissione sulle conclusioni operative", in www.ec.europa.eu

¹⁶⁶ Fonte: Banca Centrale della Bosnia Erzegovina, www.cbbh.ba

- due distinti processi di privatizzazione;
- due sistemi di sicurezza sociale;
- due sistemi fiscali anche se armonizzati;
- un'eccessiva burocratizzazione.

Nel 2006 e 2007 sono state portate avanti alcune riforme economiche, tra le quali la riforma del sistema doganale e fiscale con l'introduzione di un'Autorità Centrale per la Tassazione Indiretta e l'introduzione dell'IVA (dal 1° gennaio 2006) con un'aliquota unica del 17%.

Un ostacolo al pieno sviluppo economico deriva anche dalla bassa cooperazione esistente tra Federazione e Republika Srpska, senza dimenticare che la componente croata tende a privilegiare le relazioni economiche con Zagabria.

Principali indicatori macroeconomici (tra parentesi il confronto con i dati relativi all'Italia)

Anno	PIL (in milioni USD) ¹⁶⁷	GDP pro capite (in USD) ¹⁶⁸
2003	8.367	2.184
2004	10.020	2.607
2005	10.763	2.800
2006	12.262	3.107 (31.801)
2007	15.139	3.808 (35.745)
2008	17.831	4.848 (40.449)

5.m. Previsioni economiche

Analizzando i dati economici relativi alla Bosnia, si può avanzare un cauto ottimismo; nel 2007, ad esempio, la crescita del PIL è stata del 6.1% (a cui hanno contribuito i servizi con il 57.65%, l'industria e *utilities* con il 29.54%,

¹⁶⁷ Fonte: "La situazione macroeconomica strutturale congiunturale della Bosnia Erzegovina", in www.ice.it

¹⁶⁸ Fonte: Fondo Monetario Internazionale

costruzioni con il 3.96% e agricoltura, pesca e foreste con l'8.85%) e l'inflazione ha registrato un contenimento attestandosi intorno sull'1.5%.

Attualmente, i settori industriali più sviluppati e che contribuiscono maggiormente alle esportazioni sono, in ordine: produzione di alluminio, legno e prodotti derivanti dalla lavorazione del legno, abbigliamento e calzature, produzione di energia elettrica.

La forza lavoro è stimata intorno all'1.3 milioni di unità, mentre un dato allarmante proviene dalla disoccupazione, registrata in aprile 2008 al 39.3%, che ha spinto le autorità della Federazione a lanciare una nuova strategia di impiego 2008-2010, fondata sul rafforzamento di un “*business climate*” più favorevole all'imprenditoria privata.

Il grado di integrazione economica della Bosnia a livello mondiale appare allo stato attuale ancora molto limitato, sebbene si tratti di un Paese in costante crescita.

Uno dei problemi maggiori dell'economia bosniaca è rappresentato dall'alto livello per la spesa dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, che assorbe circa il 55% del PIL; inoltre, come abbiamo già affermato, la complessa struttura istituzionale costituisce motivo di incertezza e di freno per gli operatori stranieri che intendono investire in Bosnia.

Al riguardo, va segnalato il ruolo positivo svolto dall'Agenzia per la promozione degli Investimenti Esteri (o FIPA, *Foreign Investment Promotion Agency*).

Un freno allo sviluppo economico proviene anche dalla dipendenza della Bosnia dal sostegno della comunità internazionale; in tal senso, l'ultimo “*Country Strategy Paper*” della Commissione Europea (riferito al periodo 2002-2006) aveva individuato, tra gli obiettivi dell'azione comunitaria verso il Paese, la stabilizzazione politica, il completamento delle riforme economiche e la transizione verso l'economia di mercato, il potenziamento degli scambi commerciali e la crescente integrazione nel mercato regionale ed europeo.

A tale quadro ha fatto seguito l'approvazione del programma denominato *Strumento di Pre-Accessione (Instrument of Pre-Accession - IPA)* per la

Bosnia Erzegovina, che è dotata di un bilancio complessivo di 226 milioni di euro per il triennio 2007-2009, in sostituzione del CARDS.

L'IPA prevede un sostegno alla transizione, in particolare sostegno alle PMI (Piccole e Medie Imprese), la riforma e lo sviluppo delle imprese, la politica commerciale e la riforma del settore agricolo, consolidamento istituzionale, cooperazione transfrontaliera.

Con riferimento alla Banca Mondiale, nella "Strategia di Assistenza Paese" (periodo 2005-2007), sono state individuate alcune priorità per lo sviluppo economico della Bosnia, tra cui la riduzione della povertà del 20% e l'accelerazione nel processo di integrazione comunitaria.

In un periodo di dieci anni, dal 1996 al 2006, la BM ha finanziato progetti in Bosnia per un valore complessivo di 2.73 miliardi USD (ristrutturazione rete elettrica, assistenza tecnica per l'aggiustamento strutturale e potenziamento dei trasporti su gomma).

La EBRD, secondo i dati aggiornati al 31 agosto 2008, ha approvato 69 progetti per un valore di 762 milioni di euro, volti principalmente al sostegno delle Piccole e Medie Imprese, alla ricostruzione delle infrastrutture in ottica di un potenziamento del settore del microcredito¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Fonte: "Rapporto-Paese Congiunto ICE/MAE", in www.ice.it

PARTE SESTA

La Bosnia Erzegovina e l'Europa

Introduzione

DA DAYTON A BRUXELLES

Soprattutto a partire dall'11 settembre 2001, l'interesse della comunità internazionale e in particolare degli Stati Uniti nei confronti della Bosnia e dell'area balcanica in generale ha subito un forte ridimensionamento.

In seguito agli attacchi terroristici, le priorità politiche dei vari Stati sono cambiate repentinamente, con l'apertura di nuovi fronti di maggiore importanza strategica, quali Afghanistan e Iraq.

Nel caso degli Stati Uniti, in realtà, già da molti anni una parte dell'opinione pubblica manifestava il suo disappunto per l'impegno militare del proprio Stato in una zona considerata marginale e lontana dagli interessi nazionali.

Il disimpegno militare e politico degli USA dalla Bosnia quindi, è aumentato in modo vertiginoso in seguito al 2001, sebbene come abbiamo visto, già da alcuni anni si era prospettata questa ipotesi, accompagnata dall'idea di lasciare la gestione del Paese all'Europa.

Il momento di svolta della politica europea in riferimento all'area balcanica può essere individuato nell'anno 1999, quando la UE si rese conto che il sud est europeo avrebbe rappresentato un banco di prova molto importante per gli sviluppi futuri dell'Unione.

Grazie a un accordo di massima fra i vari Stati membri europei, fu ripensata l'intera strategia regionale nell'area, in ottica di una futura integrazione di questi Paesi con la UE.

Furono quindi messe in pratica due iniziative di fondamentale importanza: il Patto di Stabilità per l'Europa del Sud-Est (PSESE), sostituito nel 2008 dal *Regional Cooperation Council* (RCC) e il Processo di Stabilizzazione e di Associazione (PSA).

Capitolo 1

IL PATTO DI STABILITÀ PER L'EUROPA DEL SUD-EST (PSESE)

Il PSESE fu creato il 10 giugno 1999 a Colonia su iniziativa dell'UE e soprattutto della Germania attraverso l'operato del Premier Joschka Fischer e fu sottoscritto da un considerevole numero di firmatari¹⁷⁰ con l'obiettivo di “*to foster peace, democracy, respect for human rights and economic prosperity in order to achieve stability in the whole region*”¹⁷¹.

Il PSESE fu adottato per una duplice ragione: da un lato, quattro anni di ricostruzione in Bosnia avevano messo in luce l'assenza di un coordinamento generale e di un quadro generale di riferimento all'interno del quale inserire l'intero processo di assistenza.

Dall'altro lato, era emerso il ruolo, in parte marginale e comunque non ancora decisivo dell'Europa, sebbene fosse presente sul territorio con ingenti finanziamenti e un gran numero di operatori.

Il PSESE fu quindi il primo tentativo di un certo rilievo di rimpiazzare l'intervento di emergenza della comunità internazionale in Bosnia con un approccio comprensivo e una strategia a lungo termine di prevenzione dei conflitti.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, il successo della strategia sarebbe derivato da un rafforzamento generale della sicurezza e dalla promozione di sistemi democratici sostenibili e di un benessere economico-sociale diffuso.

Il Patto fu una sorta di dichiarazione politica e di accordo in tema di cooperazione regionale per sviluppare strategie comuni di sicurezza, stabilità regionale e crescita economica dei Paesi coinvolti.

¹⁷⁰ Di seguito i firmatari del PSESE: Paesi della regione: Albania, Bosnia, Bulgaria, Croazia, Bulgaria, FYROM, Moldavia, Montenegro e Serbia; Stati membri della UE e Commissione Europea; Altri Stati: Canada, Giappone, Norvegia, Russia, Svizzera, Turchia, USA; Organizzazioni internazionali: ONU, OSCE, Consiglio d'Europa, UNHCR, NATO, OCSE; Istituzioni finanziarie internazionali: BM, FMI, EBRD, BEI, CEB; Iniziative a livello regionale: *Black Sea Economic Co-operation* (BSEC), *Central European Initiative* (CEI), *South East European Co-operative Initiative* (SECI), *South East Europe Co-operation Process* (SEECP).

¹⁷¹ Fonte: www.stabilitypact.org

L'impegno dei firmatari a rispettare le direttive del PSESE risiedeva nella speranza di ottenere in futuro accesso alle strutture euro-atlantiche (NATO e Unione Europea); il Patto venne quindi a costituire uno strumento ulteriore per assistere i Paesi dell'Europa Sudorientale nel loro cammino verso l'Europa.

Dal punto di vista organizzativo, il PSESE si dotò di uno *Special Co-ordinator* coadiuvato da un team di 30 membri con base a Bruxelles, il cui compito principale sarebbe consistito nel coordinare le strategie politiche avanzate dai partecipanti e le iniziative intraprese a livello regionale.

Il Coordinatore Speciale fu incaricato di presiedere il *Regional Table*, principale strumento politico ed esecutivo del PSESE, che riuniva periodicamente i rappresentanti di tutti i governi e le organizzazioni coinvolte e che aveva il compito di tracciare le linee di azione, nonché di verificare quanto era già stato realizzato.

Inoltre, furono attivati tre *Working Tables* coordinati dal Tavolo Regionale, con il compito di sviluppare i settori chiave del PSESE secondo la seguente ripartizione di competenze:

- *Working Table I: Democratizzazione e Diritti Umani* (composto da 5 Task Forces che propongono programmi di intervento)
 - diritti delle minoranze;
 - libertà dei media;
 - società civile;
 - *Rule of law e Law enforcement*;
 - istituzioni, amministrazione e *governance*;
 - rifugiati.
- *Working Table II: Ricostruzione economica, cooperazione e sviluppo*
 - promozione di aree di libero scambio;
 - trasporti;
 - fornitura di energia e risparmio energetico;
 - deregulation e trasparenza;
 - infrastrutture;
 - promozione del settore privato;

- questioni ambientali;
 - reintegrazione dei rifugiati.
- *Working Table III: Sicurezza (coadiuvato da due Sub-Tables: Security and Defence e Justice and Home Affairs)*
- giustizia, affari interni, fenomeni migratori;
 - crimine organizzato, corruzione e terrorismo;
 - rischi ambientali;
 - cooperazione in tema di difesa e questioni militari.

I tre Tavoli di Lavoro hanno sviluppato progetti nella regione per un valore di 5.4 miliardi di euro, approvati da due Conferenze Regionali nel 2000 e 2001.

Nel marzo del 2000, furono inizialmente stanziati 2.4 miliardi di euro per finanziare 244 progetti compresi nel QSP¹⁷²; un anno dopo, si calcola che già l'82% dei progetti fosse stato avviato, per raggiungere il 92% nel 2002.

Durante la seconda Conferenza Regionale tenutasi a Bucarest nell'ottobre 2001, furono stanziati ulteriori fondi per un totale di 3 miliardi di euro, da impiegare principalmente nelle infrastrutture e nelle questioni riguardanti i rifugiati¹⁷³.

Inoltre, grazie alla Prima Conferenza Parlamentare di Bruxelles (17-18 settembre 2001), fu prevista una stretta collaborazione tra i Parlamenti sulle questioni relative al PSESE; in seguito, il Parlamento Europeo, OSCE e Consiglio d'Europa trovarono un accordo nel giugno 2001 per strutturare il Patto di Stabilità in una Troika Parlamentare.

Infine, BM e Commissione Europea furono incaricate di coordinare le misure di assistenza economica previste per la regione, attraverso l'operato di un Gruppo Dirigente ad Alto Livello di cui facevano parte i Ministri delle Finanze dei Paesi G8 e della UE, i rappresentanti delle istituzioni finanziarie internazionali e il Coordinatore Speciale.

¹⁷² Si tratta di un *Quick Start Package*, adottato dal Comitato Direttivo del PIC prima delle elezioni del 1996 con l'obiettivo di regolare le future istituzioni bosniache, dopo consultazioni con FMI e Commissione Europea.

¹⁷³ Fonte: www.stabilitypact.org

I Tavoli di Lavoro si occupano di esaminare e selezionare i vari progetti di assistenza economica che vengono proposti, i quali non vengono finanziati dal Patto, ma sottoposti a disamina di una Conferenza Regionale sul Finanziamento composta dai donatori.

L'Unione Europea ricoprì un ruolo di assoluto rilievo nel contesto del PSESE e venne appositamente creata la figura di Coordinatore Speciale dell'UE.

Tuttavia, tracciando un bilancio dell'impatto di tale iniziativa nella regione, dobbiamo annotare alcune critiche; in primo luogo, si è registrato un problema di efficienza, nel senso che non sempre le somme proposte sono corrisposte ai finanziamenti effettivamente elargiti, causando un allungamento dei tempi di realizzazione dei vari progetti.

Un'altra critica di un certo rilievo è rappresentata dall'eccessiva enfasi che il PSESE ha dedicato al settore della ricostruzione economica, trascurando altri campi d'intervento di notevole importanza, tra cui quello della democratizzazione e dei diritti umani.

Infine, secondo l'*European Center Studies*, il Patto di Stabilità è stato percepito dai Paesi beneficiari come uno strumento per ritardare l'adesione piuttosto che uno strumento con il quale risolvere più spinose dell'area; in altre parole, l'iniziativa di cooperazione regionale non è stata intesa come parte della strategia di integrazione in Europa e come criterio indispensabile per poter aspirare alla faticosa adesione all'UE, quanto piuttosto un suo sostituto¹⁷⁴.

In definitiva, essendo stato presentato come una sorta di nuovo Piano Marshall, il PSESE non è stato all'altezza delle aspettative suscitate in un primo momento; c'è un consenso unanime intorno al fatto che il patto venne percepito come un fallimento soprattutto negli anni immediatamente successivi alla sua fondazione perché, come detto, le aspettative iniziali erano state troppo elevate.

Emblematica in tal senso la dichiarazione contenuta nel rapporto redatto dalla Camera dei Lord britannici con cui si sarebbero destinati fondi ai Balcani che citava testualmente: "*il Patto di Stabilità è stato presentato in modo da*

¹⁷⁴ Fonte: "Appunti per l'Europa: UE, Balcani e condizionalità", in www.osservatoriobalcani.org

*generare aspettative esagerate rispetto a quanto riuscirà a raggiungere effettivamente*¹⁷⁵.

Capitolo 2

IL CONSIGLIO DI COOPERAZIONE REGIONALE

Il Consiglio di Cooperazione Regionale (*Regional Cooperation Council - RCC*) fu lanciato il 27 febbraio 2008 in sostituzione del PSESE, per proseguire la strategia di cooperazione regionale nell'area, segnando una tappa fondamentale nell'appropriazione del processo di transizione e di democratizzazione degli Stati coinvolti.

In particolare, si occupa di *“promote mutual cooperation and European and Euro-Atlantic integration of South East Europe in order to inspire development in the region to the benefits of its people”*¹⁷⁶.

L'RCC è volto all'attuazione di progetti di sviluppo che privilegiano i sei contesti seguenti:

- sviluppo economico-sociale;
- energia e infrastrutture;
- giustizia e affari interni;
- cooperazione in tema di sicurezza;
- formazione di capitali umani;
- cooperazione parlamentare.

Il Consiglio mantiene stretti contatti con i governi, le organizzazioni internazionali, le istituzioni finanziarie internazionali, le organizzazioni regionali, la società civile e il settore privato.

Dal punto di vista organizzativo, le operazioni dell'RCC trovano legittimazione dal suo Statuto; in base a questo, l'*RCC Board* costituisce il nucleo esecutivo dell'intero Consiglio di Cooperazione Regionale.

¹⁷⁵ Fonte: “Il Patto di Stabilità passa alla storia”, in www.osservatoriobalcani.org

¹⁷⁶ Fonte: www.rcc.int

Il Segretariato dell'RCC ha base a Sarajevo ed è composto da 32 funzionari, di cui 25 si trovano nella capitale bosniaca e 7 nel Liaison Office di Bruxelles; il suo budget è stimato intorno ai 3 milioni di euro, finanziati dalla Commissione Europea, dai membri del Consiglio e dai partners internazionali.

Come abbiamo visto, la priorità chiave del Consiglio è far crescere la cooperazione regionale, compito che in Bosnia viene ad assumere una dimensione maggiore rispetto ad altri Stati coinvolti dal Patto di Stabilità.

In quest'ottica, l'RCC dovrebbe spingere in direzione di una più equa cooperazione tra i Paesi della regione, promuovendo di conseguenza un'agenda comune di interventi che riunisca Croazia, Bosnia e Serbia.

Secondo Petritsch, i leader balcanici devono affrontare costruttivamente il loro ruolo di attori regionali e far leva sulla cooperazione regionale per rafforzare il processo di costruzione istituzionale necessario per essere ammessi in Europa.

Tuttavia, si tratta di una dinamica che si articola su più livelli, dal momento che il regionalismo opera simultaneamente su scale differenti dato che esso si incentra non solo sulle autorità nazionali, ma anche su quelle regionali e locali. Dato questo contesto, la democrazia locale, la decentralizzazione e la cooperazione transfrontaliera subregionale completano in modo costruttivo l'agenda della costruzione dello Stato.

Un fattore positivo proviene dal fatto che i programmi dell'UE e del Consiglio d'Europa nei Balcani, coinvolgendo anche stati membri dell'Unione Europea, creano una situazione che vede gli Stati balcanici già parte dell'Europa¹⁷⁷.

Capitolo 3

IL PROCESSO DI STABILIZZAZIONE E DI ASSOCIAZIONE (PSA)

Nel contesto della strategia comune dell'Unione nei confronti dell'Europa sudorientale e del quadro delle relazioni tra l'UE e la regione, la Commissione Europea, il 26 maggio 1999, propose l'avvio del Processo di Stabilizzazione e

¹⁷⁷ Fonte: "Dopo Lajčak", in www.osservatoriolbalcani.org

Associazione per Bosnia, FYROM, Croazia, Albania e Repubblica di Serbia e Montenegro.

Il PSA prevede un nuovo approccio e stabilì le seguenti linee guida:

- elaborazione di accordi di stabilizzazione e associazione, nella prospettiva di un'adesione all'Unione Europea, appena fossero stati rispettati i "criteri di Copenaghen"¹⁷⁸;
- sviluppo di relazioni economiche e commerciali con la regione e al suo interno;
- sviluppo degli aiuti economici e finanziari già disponibili;
- aiuto al processo di democratizzazione, alla società civile, all'istruzione e allo sviluppo istituzionale;
- cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni;
- sviluppo del dialogo politico.

Il PSA rappresentò una tappa fondamentale poiché, per la prima volta, veniva offerta ai paesi balcanici una prospettiva concreta di integrazione nelle strutture comunitarie, basata su un approccio progressivo e modellata sulle esigenze di ogni singolo paese.

Se da un lato le relazioni bilaterali rimasero intatte, dall'altro si modificarono le relazioni contrattuali che venivano offerte dall'Unione Europea ai Paesi in questione, attraverso l'opportunità di concludere un Accordo di Stabilizzazione e di Associazione (ASA).

L'ASA prevede i passi che un singolo Stato deve compiere per ottenere l'ingresso nella UE e coinvolge questioni politiche, economiche, commerciali e umanitarie cui lo Stato deve attenersi, impegnandosi inoltre ad adottare delle riforme della legislazione interna in ottica di conformare l'ordinamento interno all'acquis comunitario.

¹⁷⁸ Si tratta di criteri economici e politici stabiliti a Copenaghen nel 1993, secondo i quali l'adesione richiede da parte del Paese candidato: la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, fondata sul rispetto dei diritti dell'uomo, la supremazia del diritto e sul rispetto e la tutela delle minoranze; l'esistenza di un'economia di mercato funzionante; la capacità di adottare regolamenti, norme e politiche comuni che costituiscono il corpus legislativo dell'Unione Europea.

Gli strumenti innovativi che l'UE mise a disposizione all'interno del PSA riguardarono i seguenti settori:

- assistenza al ritorno dei profughi e dei rifugiati;
- assistenza economica e finanziaria (attraverso la realizzazione di programmi specifici di finanziamento della bilancia dei pagamenti e del bilancio statale);
- liberalizzazione asimmetrica del commercio (attraverso l'estensione ad altre merci delle misure preferenziali autonome);
- cooperazione nel settore giudiziario e amministrativo;
- assistenza alla democratizzazione del sistema politico e della società civile;
- sviluppo del dialogo politico.

I paesi coinvolti dal PSA devono adempiere a degli obblighi che vengono loro posti e rispettare le condizioni fissate dal Consiglio del quadro dell'Approccio Regionale; in seguito, la Commissione Europea presenta al Consiglio una relazione di fattibilità sull'apertura dei negoziati con il Paese e in caso di parere positivo dell'istituzione comunitaria, la Commissione predispone una proposta di avvio delle procedure negoziali.

Infine, il Consiglio adotta tali procedure, dando in questo modo l'avvio al negoziato vero e proprio per la conclusione dell'ASA.

Nel caso della Bosnia, l'iter che avrebbe dovuto seguire il paese all'interno del PSA incluse le seguenti tappe: creazione di una *Consultive Taskforce*, delineamento di uno Studio di Fattibilità riguardo all'ASA e in seguito negoziazione e successiva ratificazione dell'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione.

3.a. Il Consiglio Europeo di Feira e il Summit di Zagabria

Un passo importante verso l'integrazione in Europa della Bosnia e degli Stati coinvolti nel PSA fu effettuato in occasione del Consiglio Europeo riunito a Feira nei giorni 19 e 20 giugno 2000; all'interno delle conclusioni, il Consiglio

sottolineò come il Paese avrebbe dovuto compiere maggiori sforzi per ottenere i benefici del PSA¹⁷⁹.

Il 24 novembre 2000 si tenne il Summit di Zagabria a cui parteciparono gli stati membri della UE, Albania, FYROM, Bosnia, Croazia, Jugoslavia, il Ministro degli Esteri della Slovenia, il Presidente della Commissione Europea, il Coordinatore del Patto di Stabilità, il Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU e l'Alto Rappresentante.

Il Summit contribuì a rafforzare ancora di più le speranze di una futura adesione alla UE degli Stati dell'Europa Sudorientale, grazie anche ai cambiamenti in senso democratico che erano avvenuti in Croazia e Jugoslavia, aprendo la strada a una “*regional reconciliation and cooperation*”¹⁸⁰.

In particolare, gli Stati del PSA accettarono gli obiettivi e i criteri stabiliti all'interno del Processo di Stabilizzazione e di Associazione e si impegnarono a stipulare Convenzioni per la cooperazione regionale in ottica di un dialogo politico, a creare un'area di libero scambio e a collaborare in modo stretto in tema di giustizia e affari interni.

3.b. Il Programma di Assistenza Comunitaria per la Ricostruzione, lo Sviluppo e la Stabilizzazione (CARDS 2000-2006)

Con il Regolamento 2666/2000 del 5 dicembre 2000, fu lanciato il Programma di assistenza comunitaria ai cinque Stati del PSA in tema di ricostruzione, sviluppo e stabilizzazione dei Balcani occidentali e in ottica anche di riorganizzare i canali di assistenza e di cooperazione.

Il motivo principale per cui fu introdotto il CARDS riguarda la volontà dell'Unione Europea di sostenere il PSA anche mediante assistenza tecnica ed economica; in tale contesto, la Commissione Europea ritenne opportuno sviluppare una forma di assistenza finanziaria per adeguarla agli obiettivi previsti in ambito comunitario e per contribuire in linea generale al PSA.

¹⁷⁹ Fonte: “Presidency conclusions. Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000”, in www.consilium.europa.eu

¹⁸⁰ Fonte: “The Declaration of the Zagreb Summit”, in www.ec.europa.eu

Il CARDS rimpiazzò i Programmi PHARE e OBNOVA e permise di creare una struttura unificata di supporto tecnico-finanziario; inoltre, avrebbe fornito assistenza specifica per le riforme dei singoli Paesi in ottica di avvicinamento all'ASA.

Fu stabilito un quadro generale di riferimento per il periodo 2000-2006 contenente obiettivi a lungo termine e le priorità operative; sulla base di tale quadro, sarebbero stati delineati programmi operativi per un periodo di tre anni per ciascuno Stato.

Di seguito gli obiettivi e le aree di azione del Programma CARDS:

- ricostruzione;
- stabilizzazione della regione;
- supporto in tema di ritorno dei rifugiati;
- supporto della democrazia, della *Rule of Law*, dei diritti umani e delle minoranze, della società civile, dell'indipendenza dei media e lotta al crimine organizzato;
- sviluppo di un'economia di mercato sostenibile;
- riduzione della povertà, educazione, questioni ambientali;
- cooperazione regionale, transnazionale, internazionale e interregionale.

Il budget del CARDS per il periodo 2000-2006 toccò quota 4.65 miliardi di euro¹⁸¹; la Bosnia avrebbe dovuto essere beneficiaria per il periodo 2002-2004 di 172 milioni di euro attraverso il programma nazionale e di 23 milioni di euro attraverso quello regionale, ma grazie al Summit di Salonicco del 2003, ottenne una cifra ulteriore pari a 7 milioni di euro¹⁸².

3.c. Il Country Strategy Paper per il periodo 2002-2006

All'interno del Processo di Stabilizzazione e di Associazione creato per i Balcani occidentali, vengono previsti una serie di passaggi che gli Stati interessati devono compiere per uniformarsi agli standards europei, in particolare per rendere le strutture istituzionali compatibili con quelle

¹⁸¹ Fonte: "The CARDS Programme (2000-2006)", in www.europa.eu

¹⁸² Fonte: "172 million Euro to assist Bosnia and Herzegovina", in www.europa.eu

comunitarie; inoltre, il PSA contiene le forme di assistenza che la UE mette a disposizione per facilitare l'ingresso del Paese in questione nell'Unione Europea.

Nel caso della Bosnia, durante un incontro del Consiglio di Implementazione della Pace nei giorni 23-24 maggio del 2000, furono individuati tre obiettivi prioritari che il Paese avrebbe dovuto raggiungere, tra cui l'attuazione di profonde riforme economiche e creazione di un'economia di mercato sostenibile, un impegno nell'accelerare il ritorno dei rifugiati e il rafforzamento delle istituzioni dal punto di vista dell'efficienza.

In definitiva, l'obiettivo principale dell'Unione Europea nei confronti della Bosnia riguardò l'assistenza a tale Paese nel quadro generale del Processo di Stabilizzazione e Associazione.

La Commissione Europea quindi, nel 2001 stilò un *Country Strategy Paper* contenente alcuni obiettivi specifici di medio-lungo termine, tra cui:

- rafforzamento del processo di democratizzazione della Bosnia attraverso il ristabilimento dello Stato di diritto;
- sviluppo di istituzioni centrali efficienti in grado di rappresentare il Paese all'interno della comunità internazionale e di esprimere gli interessi effettivi della popolazione;
- attuazione di riforme economiche e transizione verso un'economia di mercato, in modo da facilitare l'integrazione delle strutture economiche bosniache all'interno di quelle europee e internazionali;
- creazione di un regolamento-quadro in materia ambientale basato sugli standards comunitari;
- facilitare e incoraggiare la cooperazione regionale.

Oltre a queste priorità, furono individuate altre aree di intervento sulle quali concentrare l'assistenza¹⁸³:

- stabilizzazione democratica: assistenza ai profughi e alle DP e riforma dei media;
- costruzione di una capacità amministrativa: riforma del sistema di tassazione;
- sviluppo economico e sociale da attuarsi attraverso riforme economiche, un'integrazione economica nazionale, uno sviluppo locale sostenibile, l'incremento dei commerci e un sostegno al sistema educativo;
- ambiente e risorse naturali, attraverso la creazione di un quadro-generale per le politiche ambientali e lo sviluppo del settore agricolo;
- giustizia e affari interni: riforma del sistema giudiziario e della polizia e miglioramento delle politiche in materia di asilo e immigrazione, nonché gestione del controllo dei confini.

3.d. La Road Map

Nel quadro del Processo di Stabilizzazione e Associazione, il primo passo significativo fu la pubblicazione di una *Road Map* contenente diciotto punti, cui la Bosnia avrebbe dare esecuzione prima di procedere a un ulteriore studio di fattibilità per l'apertura di negoziati di adesione, il tutto in un limite di tempo di dodici mesi¹⁸⁴.

La Bosnia incontrò una lunga serie di difficoltà nel raggiungimento dei provvedimenti previsti all'interno della *Road Map* e soltanto nel settembre 2002, la Commissione Europea dichiarò che gli *steps* erano “*substantially completed*”¹⁸⁵.

¹⁸³ Fonte: “Bosnia and Herzegovina. Country Strategy Paper 2002-2006”, in www.ec.europa.eu

¹⁸⁴ Vedi Allegato 3

¹⁸⁵ Fonte: “Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union”, in www.europa.ba

3.e. Il Vertice di Salonicco (2003)

Durante il summit Unione Europea-Balcani di Salonicco del 21 giugno 2003, fu sancito che il futuro della regione avrebbe visto l'integrazione con le istituzioni europee e che l'accesso alla UE sarebbe dipeso dal completamento dei requisiti previsti per gli altri Stati europei.

Il Processo di Stabilizzazione e di Associazione fu adottato ufficialmente come strategia dell'Unione Europea per i Paesi coinvolti da tale processo di integrazione, sebbene non si registrò un cambiamento radicale delle forme e delle strutture della cooperazione esistenti.

Il cammino verso il traguardo della completa integrazione in Europa fu definito all'interno della "Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali", al cui interno furono sottolineate le condizioni necessarie per i governi dei Paesi potenzialmente candidati:

- totale collaborazione con l'ICTY per la consegna dei responsabili di crimini di guerra;
- garanzia del ritorno dei rifugiati e persone allontanate e sostegno alla coesistenza etnica e religiosa;
- lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata (tratta di esseri umani e immigrazione clandestina);
- promozione di riforme strutturali per la creazione di economie funzionanti, privilegiando la dimensione medio-piccola delle imprese;
- sviluppo di reti e di infrastrutture moderne in materia di energia, trasporti e telecomunicazioni, che siano compatibili con le reti transeuropee e apertura agli investimenti stranieri;
- rafforzamento della cooperazione regionale in materia di:
 - creazione di zone di libero scambio;
 - circolazione senza l'obbligo del visto;
 - raccolta di armi;
 - creazione di mercati dell'elettricità e del gas;
 - sviluppo di infrastrutture di trasporto, energia e telecomunicazioni;
 - gestione dell'ambiente e delle risorse idriche;

- ricerca e sviluppo tecnologico;
- cooperazione transfrontaliera e parlamentare.

3.f. *Lo Studio di Fattibilità*

Il passo successivo alla *Road Map* fu rappresentato dalla presentazione di un Studio di Fattibilità, nel quale erano indicati i progressi compiuti dalla Bosnia nel campo delle riforme e dove veniva discussa la possibilità di aprire o meno le negoziazioni per la conclusione dell'ASA.

In particolare, lo Studio di Fattibilità individuò sedici priorità d'azione¹⁸⁶ e fu approvato nel novembre 2003 dalla Commissione Europea, grazie ai progressi compiuti dalla Bosnia in molti settori; tuttavia, furono evidenziati numerosi aspetti negativi relativi al processo di integrazione verso l'Europa.

Sotto il profilo politico-istituzionale permaneva una debolezza delle istituzioni centrali, l'amministrazione pubblica palesava gravi inefficienze strutturali, la Bosnia era ancora profondamente dipendente dall'assistenza esterna, si registravano ancora violazioni dei diritti umani e infine la società civile non era affatto coinvolta nella vita politica del Paese.

Anche per quanto riguarda gli aspetti economici, il quadro generale era sostanzialmente negativo, caratterizzato da una sostanziale incapacità delle istituzioni bosniache di avviare un'economia di mercato che potesse ridurre la dipendenza economico-finanziaria della Bosnia.

3.g. *La Partnership Europea*

Il 14 giugno 2004 fu adottata dal Consiglio della UE la prima *Partnership Europea* per la Bosnia, in seguito modificata con la decisione 2006/55 della Commissione Europea.

Si trattò di uno strumento collegato al Processo di Stabilizzazione e Associazione per fornire assistenza alla Bosnia per adeguarsi progressivamente agli standards comunitari, già previsto all'interno dell'Agenda di Salonicco; l'obiettivo principale sarebbe consistito

¹⁸⁶ Vedi Allegato 4

nell'uniformare l'intera struttura legislativa interna con l'acquis comunitario, identificando aree di intervento dove si sarebbero dovuto attuare delle riforme. Attraverso la *European Partnership* furono individuate alcune priorità, in base alle quali la Bosnia avrebbe dovuto rispettare:

- “Criteri di Copenaghen” (1993);
- condizioni poste dal Processo di Stabilizzazione e Associazione;
- Dichiarazione di Zagabria (2000);
- Agenda di Salonicco (2003).

3.h. Ottobre 2005: si sblocca l'impasse

Il 5 ottobre 2005, dopo anni di ferma opposizione, l'Assemblea Nazionale della Republika Srpska, con 55 voti a favore, 5 astenuti e 15 contrari, dette il suo assenso alla riforma della polizia, condizione necessaria per proseguire il PSA¹⁸⁷; grazie a questa riforma, fu risolto l'impasse che impediva alla Bosnia di proseguire il suo cammino verso l'Europa.

La UE giudicò che la Bosnia aveva ormai adempiuto alle priorità delineate nello Studio di Fattibilità e di conseguenza poteva avviare le negoziazioni per l'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione.

Il 20 ottobre, Olli Rehn, Commissario dell'Unione Europea per l'Allargamento, annunciò ufficialmente che la Bosnia avrebbe avviato i negoziati per la firma dell'ASA entro la fine dell'anno.

Il 22 novembre, a Washington, i leader dei tre maggiori partiti bosniaci promisero di effettuare delle trasformazioni a livello costituzionale e istituzionale entro il marzo 2006; soltanto tre giorni dopo, a Sarajevo, alla presenza di Rehn e del premier bosniaco Terzić, fu ufficializzato l'avvio dei negoziati tra Bosnia e Unione Europea per la firma dell'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione.

¹⁸⁷ Fonte: “Bosnia-UE: una settimana di passione...”, in www.osservatoriolbalcani.org

3.i. 2006: proseguono le negoziazioni

Durante tutto il 2006 proseguirono con esiti positivi i negoziati tecnici della Bosnia con l'Unione Europea per il raggiungimento dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione; gli esperti dell'Unione Europea riconobbero la professionalità del team negoziale bosniaco, ma non fu possibile giungere alla firma dell'Accordo a causa della situazione politica di stallo.

In particolare erano tre i fattori che minacciavano i risultati positivi ottenuti dalla Bosnia: in primo luogo, non vi era consenso unanime dei partiti sul futuro del Paese come comunità politica unita; secondo, molte riforme chiave erano state approvate ma non completamente attuate; infine, il Paese non appariva ancora saldamente ancorato all'Europa, a causa della riforma della polizia non ancora entrata in vigore per il dietrofront del Premier della Republika Srpska Dodik e del mancato accordo sulla riforma del sistema pubblico radiotelevisivo.

Ad aggravare la situazione, l'annunciata chiusura dell'Alto Rappresentante per passare a un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea (EUSR), il tutto in un contesto assai delicato; secondo il Centro per le Strategie di Integrazione Europea (CEIS), l'OHR avrebbe dovuto invece impegnarsi nell'assicurare l'implementazione delle sei riforme che stavano bloccando la conclusione dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione¹⁸⁸:

- piena cooperazione con l'ICTY;
- piena implementazione degli Accordi per la riforma della polizia dell'ottobre 2005;
- adozione e implementazione di tutte le necessarie norme legislative sull'emittenza pubblica radiotelevisiva a livello di Stato e di Entità;
- assicurare che tutti i ministeri e le istituzioni statali siano adeguatamente finanziati e propriamente dotati di strumenti;
- adozione e implementazione di un piano d'azione esauriente per la riforma della pubblica amministrazione;

¹⁸⁸ Fonte: "Bosnia Erzegovina: sbloccare il futuro", in www.osservatoriobalcani.com

- assicurare l'esistenza di un vero mercato interno, che comprenda l'intero Paese.

3.1. Luglio 2007: il Rappresentante Speciale dell'Unione Europea entra in carica

La transizione dall'OHR a un *European Union Special Representative* per la Bosnia avvenne nel luglio 2007 con il passaggio di consegne tra Christian Schwartz Schilling e Miroslav Lajčák.

Il mandato dell'EUSR consiste nel “*to offer the EU's advice and facilitation in the political process and to promote overall political coordination in Bosnia and Herzegovina*”¹⁸⁹.

Tuttavia, nella pratica l'OHR è stato rimpiazzato dall'EUSR nel senso che la nomina viene da Bruxelles; la definitiva sostituzione avverrà solamente con la fine dei poteri diretti di intervento attribuiti all'Alto Rappresentante (“*Bonn Powers*”)¹⁹⁰.

3.m. Dicembre 2007: l'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione (ASA) è parafato

Martedì 4 dicembre 2007, dopo una delle più gravi crisi interne del dopoguerra, l'ASA fu parafato Sarajevo; tecnicamente, il termine “parafare” significa “*firma abbreviata con cui si conferma che il firmatario ha preso visione del contenuto del documento*”, quindi rimaneva ancora un pesante e faticoso lavoro che la Bosnia avrebbe dovuto compiere sino alla firma dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione; tuttavia, la firma rappresenta soltanto la pre-condizione per ottenere lo status di candidato per l'UE e affinché un ASA entri in vigore, deve essere ratificato da tutti i Paesi membri della UE.

¹⁸⁹ Fonte: “Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report”, in www.europa.ba

¹⁹⁰ Attualmente, anche se l'EUSR esiste già da alcuni anni, l'incarico è ricoperto dall'Alto Rappresentante stesso.

Da più parti si ritiene che la “parafa” dell’ASA avvenne soltanto grazie a pressioni interne e non a un compromesso sincero tra le forze politiche bosniache; coloro che il 4 dicembre si eressero a “leader della strada europea”, fino a poco tempo prima avevano ostacolato in ogni modo il cammino della Bosnia verso l’Europa, con esplicito riferimento a Milorad Dodik, propenso a rinunciare all’integrazione europea pur di non veder riformata la polizia della RS¹⁹¹.

3.n. Lo Strumento di Assistenza di Pre-adesione (IPA)

Il 1° gennaio 2007 entrò in vigore l’IPA (*Instrument for Pre-accession Assistance*) per offrire un’assistenza razionalizzata ai Paesi candidati effettivi (Croazia, FYROM, Turchia) e ai Paesi potenziali candidati (Albania, BiH, Montenegro, Serbia, Kosovo) per il periodo 2007-2013, basandosi sui principali insegnamenti tratti dai precedenti strumenti di assistenza esterna e di preadesione.

Lo Strumento di Assistenza di Pre-adesione fu inteso a rendere l’assistenza della UE più efficace e coerente, inserendola in un unico quadro; inoltre, avrebbe contribuito a:

- rafforzare le istituzioni;
- riformare la pubblica amministrazione;
- fornire supporto nell’attuazione di riforme economiche;
- promuovere il rispetto dei diritti umani;
- supportare lo sviluppo della società civile e una cooperazione regionale;
- contribuire a uno sviluppo sostenibile e alla riduzione della povertà.

L’IPA è suddiviso in 5 “componenti” (i Paesi candidati beneficiano della totalità del tipo di aiuti, i potenziali candidati delle due prime “componenti”):

1. Componente I: Assistenza alla Transizione e alla “*Institution Building*”
2. Componente II: Cooperazione transfrontaliera e regionale
3. Componente III: Sviluppo regionale
4. Componente IV: Sviluppo per le risorse umane

¹⁹¹ Fonte: “Una strana euforia”, in www.osservatoriobalcani.com

5. Componente V: Sviluppo rurale

Fu stabilito che lo Strumento di Assistenza di Pre-adesione avrebbe provveduto a uno stanziamento di 11.468 milioni di euro per il periodo 2007-2013; la Bosnia firmò l'IPA il 20 febbraio 2008.

3.o. La firma dell'ASA e l'Accordo Provvisorio sul Commercio

La ratifica definitiva dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione da parte della Bosnia e della Commissione Europea avvenne in data 16 giugno 2008; nello stesso giorno, fu firmato anche l'Accordo Provvisorio sul Commercio (*Interim Agreement on trade and trade-related issues*), entrato in vigore il 1° luglio dello stesso anno.

Nel settembre 2008, in materia di assistenza finanziaria fu adottato anche un *Multi-Annual Indicative Planning Document* (MIPD) per il periodo 2008-2010.

Valutazioni

La strada che porta a Bruxelles è ancora molto lunga per la Bosnia, sebbene negli ultimi anni siano stati compiuti passi molto importanti verso l'integrazione nell'Unione Europea.

In seguito al graduale disimpegno degli Stati Uniti, la UE si è assunta la totale responsabilità del processo di democratizzazione della Bosnia.

In questo senso, attraverso l'Alto Rappresentante ha effettuato numerose pressioni sui politici locali affinché questi si impegnassero ad attuare delle riforme istituzionali per conformare l'ordinamento agli standards comunitari.

Va segnalato tuttavia un divario molto netto tra l'impegno profuso dall'Unione Europea e la volontà dei politici locali di proseguire il cammino verso Bruxelles; da un lato infatti, dobbiamo notare come la UE abbia permesso la firma dell'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione nonostante una situazione politica interna ancora instabile e dall'altro lato, i partiti che hanno

sempre assunto posizioni antieuropee pur di difendere i loro privilegi e quelli del gruppo etnico che rappresentano.

Secondo l'analisi di Zlatko Dizdarević¹⁹², per la maggior parte dei politici bosniaci, il fatto di non entrare nell'Unione Europea, rappresenta un personale successo politico ed economico, poiché permette loro di conservare i privilegi di cui godono in Bosnia.

La UE, d'altra parte, non dispone dei mezzi adeguati, soprattutto in campo legislativo, per contrastare le manipolazioni politiche dei leaders locali.

In ambito europeo inoltre, una gran parte dei funzionari manifesta un'incapacità di comprendere appieno la realtà multi-etnica e multi-religiosa della Bosnia.

L'Unione Europea, incentivando l'operato di istituzioni totalmente sganciate dalla società civile bosniaca permette che i politici locali godano della più grande irresponsabilità nei confronti della popolazione che dovrebbero rappresentare.

Inoltre, la UE cerca di avvicinare la realtà bosniaca ai principi condivisi a livello europeo, non tenendo conto della complessità della società locale, ancora lontana dall'integrazione con gli standards vigenti in Europa¹⁹³.

Una considerazione ulteriore riguarda la popolazione bosniaca e la sua percezione riguardo alle prospettive di ingresso nella UE.

Se da una parte vi è diffuso consenso circa i vantaggi economici e in tema di sicurezza generale che potrebbero derivare da tale ingresso, dall'altra parte non viene condivisa la necessaria integrazione europea; questa viene vista ancora oggi con sospetto, a causa del ricordo diffuso tra la popolazione dell'incapacità della UE di gestire il conflitto bosniaco.

¹⁹² Ex giornalista del periodico sarajevese *Oslobodjenje* e caporedattore responsabile del settimanale *Svijet*, è stato ambasciatore della Bosnia in Croazia.

¹⁹³ Fonte: "I politici della BiH non vogliono l'Europa", in www.osservatoriobalcani.org

CONCLUSIONI

Sono ormai trascorsi quattordici anni dalla ratifica degli Accordi di Dayton, ma nonostante siano stati compiuti enormi progressi in termini di stabilità e sicurezza, la Bosnia resta un paese con un assetto istituzionale complesso, che se da un lato ha consentito di porre fine al conflitto, dall'altro si sta sempre più dimostrando inadeguato a rispondere alle sfide che lo attendono soprattutto in chiave di integrazione europea.

Un dato certo è rappresentato dall'urgenza di adottare delle riforme di ampio respiro, perché con l'attuale assetto istituzionale la Bosnia non potrà assolutamente entrare a far parte dell'Unione Europea.

Si tratta di un aspetto molto delicato, in quanto per mettere mano a delle riforme istituzionali occorre un alto grado di consenso, difficile da raggiungere in un Paese uscito da un conflitto di vaste proporzioni e dove i tre gruppi etnici principali tendono a difendere in primo luogo i rispettivi interessi.

Le campagne elettorali confermano ogni volta come la politica e la società civile siano percorse da una retorica nazionalista ancora molto forte, accompagnata da tendenze etnocentriche che spingono questi gruppi su posizioni sempre più distanti tra loro.

La situazione attuale è di grande incertezza e Dodik, Tihić e Čović, i leader dei principali partiti bosniaci che si sono riuniti quattro volte negli ultimi mesi per discutere del futuro del Paese, non hanno saputo fornire elementi chiari circa l'evoluzione politico-istituzionale della Bosnia.

Il processo di integrazione europea tuttavia, può rappresentare una possibilità di sviluppo per l'intero Paese, a iniziare dalla democratizzazione delle istituzioni e dalla diffusione di un benessere economico-sociale.

In questo contesto, a mio parere è necessaria la creazione di una nuova classe politica bosniaca, capace di infondere una maggiore consapevolezza nella società civile; ciò dovrà essere accompagnato però dal miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, tenendo presente che la Bosnia è un Paese economicamente arretrato e caratterizzato da un'altissima disoccupazione.

L'11 marzo 2009, il diplomatico austriaco Valentin Inzko è stato nominato Alto Rappresentante della Bosnia; la sua investitura corrisponde a un periodo alquanto delicato, che deve portare a un riposizionamento della politica internazionale nei confronti della Bosnia.

La posizione dell'OHR è divenuta nel corso del tempo sempre più debole, generando preoccupazioni in relazione alla crescente forza delle forze politiche nazionaliste; Europa e Stati Uniti devono adottare un'iniziativa condivisa per emarginare tutti quei politici che intendono proseguire con il loro ostruzionismo verso il cammino europeo della Bosnia ed eventualmente fare uso dei "Poteri di Bonn".

Tra le varie opzioni di riforma istituzionale della Bosnia, la divisione del Paese deve rimanere esclusa dall'agenda politica della UE per evitare di destabilizzare l'intero contesto regionale; inoltre, una nuova Costituzione dovrebbe basare la sua *ratio* sul principio di efficienza dell'amministrazione e sul principio di sussidiarietà, con l'obiettivo di proseguire a pieno ritmo il processo di integrazione europea.

In ottica di rafforzare il sostegno della popolazione bosniaca a tale processo, l'Europa dovrebbe stipulare una sorta di partenariato con la Bosnia, stabilendo delle riforme da approntare assieme ai politici locali e monitorizzandone l'operato con cadenza regolare.

Il prossimo passo consisterà nella definitiva chiusura dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante e fino al termine del 2009 questo dovrà impegnarsi a garantire le condizioni per una efficiente transizione verso il Rappresentante Speciale dell'Unione Europea; con l'inizio del 2010, il nuovo incaricato della UE, sostenuto dagli Stati Uniti, dovrebbe avviare il definitivo passaggio dal protettorato a una Bosnia europea.

Pertanto, è necessario che il futuro Rappresentante Speciale dell'Unione Europea venga investito di un mandato forte per spingere i politici locali bosniaci e l'elettorato a raggiungere una sorta di compromesso sul futuro del Paese.

Un punto di estrema importanza su cui credo debba essere posta attenzione particolare è rappresentato dall'attuale sistema educativo bosniaco; i ragazzi

dei tre gruppi etnici seguono programmi scolastici totalmente diversi e non frequentano le stesse strutture, contribuendo ad alimentare in tal modo un clima di divisione.

Questa situazione è potenzialmente pericolosa in ottica di un processo di democratizzazione e completa pacificazione del Paese, dal momento che le generazioni future che guideranno la Bosnia vengono cresciute in un clima di sospetto, se non di odio, verso gli altri gruppi etnici.

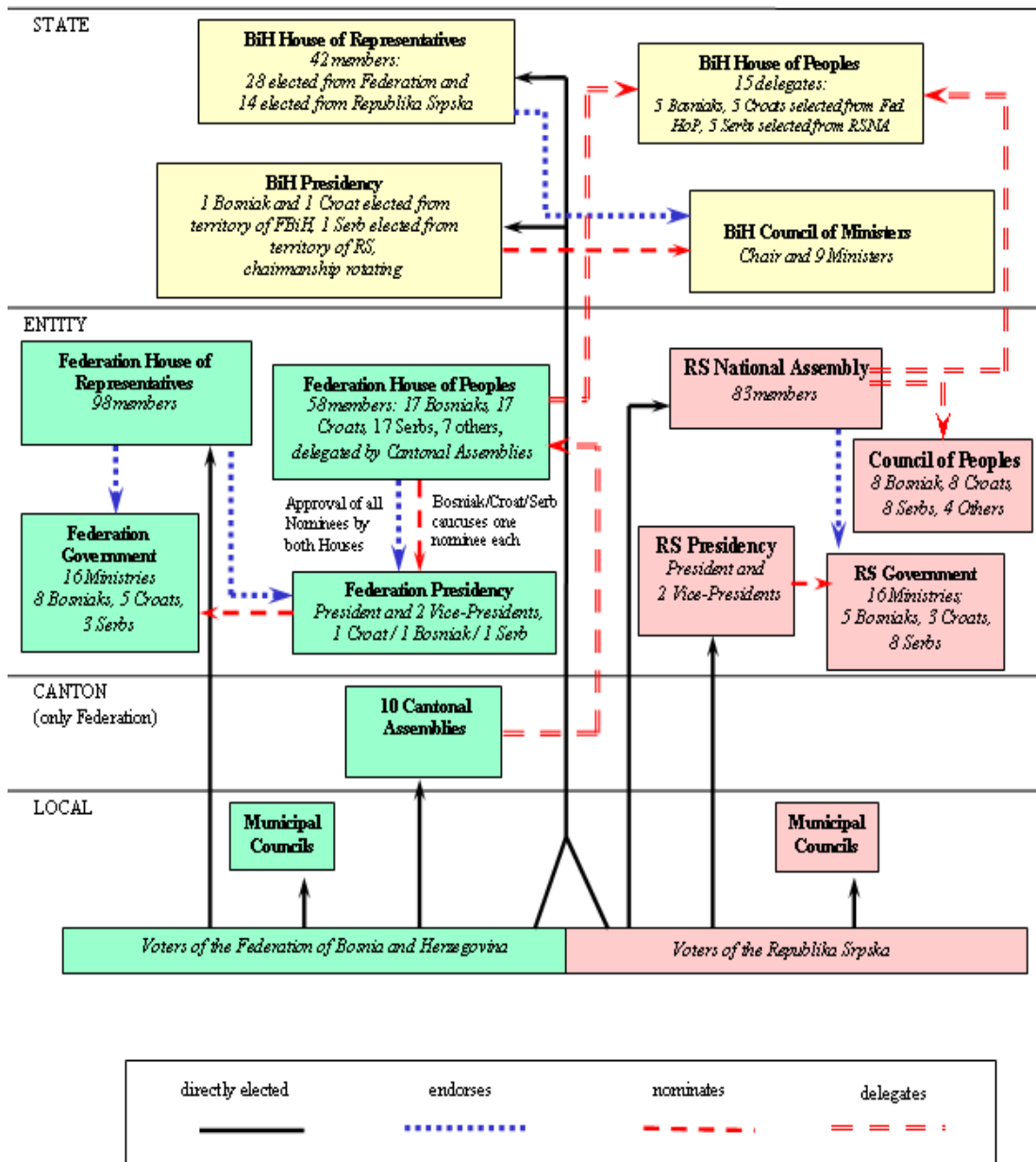
Coloro che sostengono una Europa unita, tenendo conto che già oggi siamo di fronte a una UE multietnica, non potranno accettare l'idea di mantenere ancora a lungo la Bosnia Erzegovina al di fuori dell'Unione Europea.

Il futuro di questo Paese è inevitabilmente legato alla piena integrazione con Bruxelles, dal momento che anche gli Stati balcanici ormai hanno intrapreso questa strada; la sconfitta della povertà dilagante e il raggiungimento di un benessere diffuso dipenderà dall'ingresso nella UE, ferma restando la consapevolezza che l'isolamento della Bosnia rappresenterebbe una opzione disastrosa.

Allo stesso tempo, la stabilità dell'Unione Europea è legata indissolubilmente all'area Balcanica, che sta lentamente risorgendo dopo essere stata teatro di uno dei più sanguinosi conflitti della storia.

La Bosnia Erzegovina ha rappresentato per secoli un esempio di convivenza tra differenti gruppi etnici e religioni; quindi, la EU dovrà necessariamente infondere ogni sforzo nel ristabilire l'originario tessuto sociale multietnico, memore delle responsabilità che ancora gravano sugli stati europei di non aver saputo impedire e in seguito gestire il conflitto bosniaco.

Allegato 1. Sistema istituzionale della Bosnia Erzegovina¹⁹⁴



¹⁹⁴ Fonte: Ufficio dell' Alto Rappresentante, in www.ohr.int

Allegato 2. L'Accordo di Pace di Dayton

Annessi e organismi internazionali predisposti alla loro attuazione

1A Aspetti militari dell'Accordo di Pace	NATO - IFOR/SFOR
1B Stabilizzazione Regionale	OSCE
2 Linea di Confine Inter-Entità (IEBL)	Arbitrato Internazionale
3 Elezioni	OSCE
4 Costituzione	Alto Rappresentante
Articolo IV – Corte Costituzionale	Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
Articolo VII – Banca Centrale	Fondo Monetario Internazionale
5 Arbitrato	
6 Diritti Umani	
Part B - Ombudsman	OSCE
Part C – Camera dei Diritti Umani	Council of Europe
7 Rifugiati e “persone allontanate”	UNHCR, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
8 Commissione per la Preservazione dei Monumenti	UNESCO
9 Costituzione di una Public Corporation per la Bosnia Erzegovina	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
10 Aspetti Civili dell'Accordo di Pace	Alto Rappresentante
11 Forza Speciale di Polizia Internazionale	ONU

Allegato 3. Convenzioni incorporate all'interno della Costituzione bosniaca

- 1) Convenzione per la Prevenzione e la Repressione del Delitto di Genocidio (1948);
- 2) Convenzioni di Ginevra per la Protezione delle Vittime di Guerra (I-IV; 1949) e Protocolli Aggiuntivi (I-II; 1977);
- 3) Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (1950);
- 4) Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati (1951) e Protocollo allegato (1966);
- 5) Convenzione sulla Nazionalità delle Donne Coniugate (1957);
- 6) Convenzione sulla Riduzione dell'Apolidia (1961);
- 7) Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione (1965);
- 8) Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici (1966) e Protocolli Facoltativi allegati (1966 e 1989);
- 9) Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966);
- 10) Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione contro le donne (1979);
- 11) Convenzione contro la Tortura e altre Pene o Trattamenti Crudeli, Inumani o Degradanti (1984);
- 12) Convenzione Europea per la Prevenzione della Tortura e delle Pene o Trattamenti inumani o degradanti (1987);
- 13) Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia (1989);
- 14) Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti dei Lavoratori Migranti e delle loro Famiglie (1990);
- 15) Carta Europea delle Lingue Regionali e Minoritarie (1992);
- 16) Convenzione-Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali (1994).

Allegato 4. Sintesi dei 18 punti (“steps”) previsti all’interno della *Road Map*

▪ **“Steps” di tipo politico**

1. adozione di una nuova legge elettorale e finanziamento del processo elettorale;
2. adozione di una legge sul Servizio Civile;
3. creazione di un Segretariato permanente per la Presidenza della Repubblica e accordo sulle procedure legali del Consiglio dei Ministri;
4. adozione di regole e procedure relative al funzionamento del Parlamento;
5. adozione di un passaporto unico a livello nazionale;
6. adozione di una legge relativa allo *State Border Service* e assicurarne il finanziamento;
7. assicurare un adeguato finanziamento della Corte Costituzionale;

▪ **“Steps” in materia di economia**

8. abolizione degli Uffici di Pagamento;
9. creazione di una Tesoreria di Stato;
10. rimozione delle barriere al commercio tra le Entità;
11. creazione di un Istituto Nazionale per la Certificazione dei Prodotti;
12. adozione di una Legge sulla Concorrenza e di una Legge per la Protezione del Consumatore;
13. adozione di una Legge sugli Investimenti Diretti Esteri e di una Legge sulle Restituzioni;

▪ **“Steps” in tema di democrazia, diritti umani e “Stato di diritto”**

14. garantire la Legge sulla Proprietà dei Beni;
15. garantire le condizioni per il ritorno dei rifugiati;
16. dare esecuzione alle decisioni istituzionali in materia di diritti umani e assicurare dei finanziamenti;
17. approvazione di leggi relative al sistema giudiziario in entrambe le Entità;
18. dare esecuzione a una riforma del servizio pubblico televisivo sia a livello nazionale che delle Entità.

Allegato 5. Priorità d'azione individuate dallo Studio di Fattibilità per la Bosnia Erzegovina

1. rispetto degli obblighi internazionali (maggiore cooperazione con l'ICTY e dare esecuzione alle direttive della *Road Map*);
2. risoluzione dei problemi relativi alla *governance*;
3. sviluppo di un'amministrazione efficiente;
4. coordinamento da parte del Direttorato per l'Integrazione Europea del Processo di Stabilizzazione e Associazione;
5. applicazione della legislazione esistente in materia di diritti umani;
6. perfezionamento del sistema giudiziario;
7. lotta alla criminalità organizzata;
8. migliore gestione in materia di asilo e immigrazione;
9. riforma del sistema fiscale e controllo più efficace delle dogane;
10. adozione di una legislazione in materia di bilancio e introduzione di una pianificazione pluriennale;
11. perfezionamento del sistema adibito alla registrazione delle entrate statali;
12. creazione di un unico sistema di rilevazioni statistiche;
13. sviluppo di una politica commerciale concreta;
14. creazione di un mercato energetico unico;
15. creazione di uno spazio economico interno;
16. adozione di una legislazione in materia di trasmissioni radiotelevisive conforme agli standards europei.

BIBLIOGRAFIA

A cura della Sezione Italiana del Comitato Internazionale per la Difesa di Slobodan Milošević (ICDSM Italia), 2005, *In difesa della Jugoslavia. Il j'accuse di Slobodan Milošević di fronte al «Tribunale ad hoc» dell'Aia*, Francoforte, Zambon Editore.

ANDRIĆ, Ivo, 1960, *Il ponte sulla Drina*, Milano, Mondadori.

ANGIONI, Franco, 2008, *Sociologia dei conflitti e della pace*, Università di Pisa.

APUZZO, Gian Matteo (a cura di), 2005, *Le città divise. I Balcani e la cittadinanza tra nazionalismo e cosmopolitismo*, Roma, Infinito edizioni.

BASSIOUNI, M. Cherif, 1997, *Indagine sui crimini di guerra nell'ex Jugoslavia. L'operato della Commissione degli esperti del Consiglio di Sicurezza e il suo rapporto finale*, Milano, Giuffrè Editore.

BELLONI, Roberto, 2007, *State Building and International Intervention in Bosnia*, New York, Routledge.

BENEDEK, Wolfgang, 1999, *Human Rights in Bosnia and Herzegovina after Dayton. From Theory to Practice*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers.

BERTUCELLI, L., ORLIĆ M., (a cura di), 2008, *Una storia balcanica. Fascismo, comunismo e nazionalismo nella Jugoslavia del Novecento*, Verona, Ombre corte.

BIANCHINI, Stefano, 2003, *Sarajevo, le radici dell'odio. Identità e destino dei popoli balcanici*, Roma, Edizioni Associate.

- BIANCHINI, Stefano, 2003, *La questione jugoslava*, Firenze, Giunti.
- BIANCHINI, S., Schöpflin G., 1998, *State Building in the Balkans. Dilemmas on the Eve of the 21st Century*, Ravenna, Longo.
- BIANCHINI, S., UVALIĆ M., 1997, *The Balkans and the Challenge of Economic Integration. Regional and European Perspectives*”, Ravenna, Longo.
- BOSE, Sumantra, 2002, *Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention*, London, Hurst.
- BUKVIĆ Enisa, 2008, *Il nostro viaggio. Identità multiculturale in Bosnia Erzegovina*, Roma, Infinito edizioni
- CHANDLER, David, 2000, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, London, Pluto Press, Second edition.
- COUSENS, E. M., CATER, C. K., 2001, *Toward Peace in Bosnia. Implementing the Dayton Accords*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- DE RUITER, Robin, 2003, *Jugoslavia: Prima vittima del «Nuovo ordine mondiale»*, Francoforte, Zambon Editore.
- DIVERITO, S., LEONE, L., 2004, *Il fantasma in Europa. La Bosnia del dopo Dayton tra decadenza e ipotesi di sviluppo*”, Verona, Il segno dei Gabrielli editori.
- DIVJAK, Jovan, 2007, *Sarajevo mon amour*, Roma, Infinito edizioni.

DONI, E., VALENTINI, C., 1993, *L'arma dello stupro. Voci di donne della Bosnia*, Palermo, La Luna.

FABEI, Stefano, 2006, *I Cetnici nella seconda guerra mondiale*, Gorizia, Libreria Editrice Goriziana.

GAMBINO, M., GRIMALDI, L., 1995, *Traffico d'armi. Il crocevia jugoslavo*, Roma, Editori Riuniti.

GUIDA, Francesco (a cura di), 2007, *Dayton dieci anni dopo: guerra e pace nella ex Jugoslavia. Atti del Convegno Roma 21-23 novembre 2005*, Roma, Carocci editore.

KALDOR, Mary, 1999, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci editore

LALLO, A., TORESINI, L., 2004, *Il tunnel di Sarajevo. Il conflitto in Bosnia-Erzegovina: una guerra psichiatrica?*, Venezia, Ediciclo editore.

LOMBEZZI, Mimmo, 1996, *Bosnia. La torre dei teschi. Lessico di un genocidio*, Milano, Baldini&Castoldi.

MALCOLM, Noel, 2000, *Storia della Bosnia. Dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani.

MORIN, Edgar, 1997, *I fratricidi. Jugoslavia-Bosnia 1991-1995*, Roma, Meltemi editore.

MUJČIĆ, Elvira, 2007, *Al di là del caos. Cosa rimane dopo Srebrenica*, Roma, Infinito edizioni.

PIRJEVEC, Jože, 2001, *Le guerre jugoslave, 1991-1999*, Torino, Einaudi.

PIRJEVEC, Jože, 2002, *Serbi, croati, sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna, Il Mulino.

RADAELLI, Alda, 2008, *Sabur. Racconti d'amore e di massacro*, Roma, Infinito edizioni.

RASTELLO, Luca, 1998, *La guerra in casa*, Torino, Einaudi.

SACCO, Joe, 2007, *Neven. Una storia da Sarajevo*, Milano, Mondadori

SACCO, Joe, 2006, *Goražde area protetta. La guerra in Bosnia 1992-1995*, Milano, Mondadori.

SAULLE, Maria Rita, 2001, *Gli accordi di Dayton a oltre cinque anni dalla conclusione*, Roma, La Sapienza Editrice.

SHEHU, N., PODA Z., 2004, *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Bari, Cacucci Editore.

SILBER, L., LITTLE, A., 1996, *The death of Yugoslavia*, England, Penguin Books.

STANIŠIĆ, Božidar, 2003, *Bon Voyage*, Venezia, Ediciclo editore.

STRAZZARI, Francesco, 2008, *Notte balcanica. Guerre, crimine, stati falliti alle soglie d'Europa*, Bologna, Il Mulino.

TEŠANOVIĆ, Jasmina, 2008, *Processo agli Scorpioni. Balcani e crimini di guerra. Paramilitari alla sbarra per il massacro di Srebrenica*, Roma, Eretica.

WELLER, M., WOLFF, S., (eds), 2008, *International State-Building after Violent Conflict. Bosnia Ten Years after Dayton*, Abingdon, Oxon, Routledge.

Siti internet consultati

www.balkaninsight.com

www.estovest.net

www.ohr.int

www.osservatoriobalcani.org

www.crisisweb.org

www.ice.gov.it

www.temi.repubblica.it/limes

www.un.org

www.europa.eu

www.bhmac.org

www.ansa.it/balcani

www.esiweb.org

www.iiss.org

www.iss.europa.eu

www.nato.int

www.crisisgroup.org

www.idc.org.ba

www.europa.ba

www.esteri.it

www.oscebih.org

www.worldbank.org