

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

SCUOLA DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale

Cooperazione Internazionale, Tutela dei Diritti Umani e dei Beni Etno-Culturali
nel Mediterraneo e in Eurasia

BOSNIA ERZEGOVINA

TRANSIZIONE COSTITUZIONALE POST BELLICA
E GESTIONE DELLA DIVERSITÀ ETNO-CULTURALE

Tesi di Laurea

Diritti Umani e Storia del Diritto Internazionale

Relatore
Prof. Gustavo Gozzi

Candidata
Cristina Cilia

Correlatore
Prof. Francesco Privitera

Anno Accademico 2014-2015

III Sessione

INDICE GENERALE

INTRODUZIONE.....	7
--------------------------	----------

1 ATTUALITÀ DI UN PAESE DIVISO..... 13

1.1 POCHI, VARIEGATI, SEGREGATI. CENNI SULLA POPOLAZIONE E SULLE IDENTITÀ NAZIONALI.....	17
1.1.1 Il nuovo censimento della popolazione.....	18
1.1.2 L'incognita della distribuzione etnica.....	19
1.1.3 Il censimento come terreno di vecchi e nuovi conflitti.....	21
1.1.4 La difficile definizione dell'identità bosgnacca.....	22
1.2 ORDINAMENTO INTERNO. L'ANOMALA ORIGINE DELLA STATUALITÀ BOSNIACA.....	24
1.2.1 Accordo di pace di Dayton.....	26
1.2.2 Una Costituzione imposta.....	29
1.2.3 Uno Stato debole, due Entità forti.....	31
1.2.4 Istituzioni etnicamente lottizzate.....	33
1.2.5 Alto rappresentante, deus ex machina straniero.....	35
1.3 RIFORME ISTITUZIONALI POST DAYTON.....	38
1.3.1 Correzioni istituzionali.....	38
1.3.1.1 Le correzioni della Corte costituzionale.....	38
1.3.1.2 Le correzioni dell'Alto rappresentante.....	41
1.3.1.3 Una valutazione sulle correzioni: la Commissione di Venezia.....	42
1.3.2 La lunga strada verso l'Unione Europea.....	44
1.3.2.1 Verso l'integrazione europea.....	44
1.3.2.2 La local ownership.....	46
1.3.2.3 Dallo stallo alla svolta diplomatica.....	48
1.4 LA PRESENZA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE.....	52
1.4.1 Le Nazioni Unite.....	53
1.4.2 La NATO.....	55
1.4.3 L'OSCE.....	56
1.4.4 Il Consiglio d'Europa.....	58
1.4.5 L'Unione Europea.....	59

2 STORIA DI UN PAESE COLONIZZATO..... 63

2.1 LA BOSNIA ANTICA.....	65
2.1.1 Le prime popolazioni.....	65
2.1.2 Il dominio bizantino.....	67

2.2 LO STATO BOSNIACO MEDIEVALE.....	68
2.2.1 L'indipendenza.....	68
2.2.2 La Chiesa bosniaca medievale.....	69
2.2.3 La minaccia turca.....	70
2.3 PERIFERIA COLONIALE.....	72
2.3.1 La dominazione ottomana.....	72
2.3.1.1 Macchina militare.....	72
2.3.1.2 Islamizzazione.....	73
2.3.1.3 Chiesa ortodossa.....	74
2.3.1.4 I valacchi e l'identità serba.....	75
2.3.1.5 Guerre.....	75
2.3.1.6 Rivolte interne.....	76
2.3.2 La dominazione austro ungarica.....	78
2.3.3 La prima guerra mondiale.....	81
2.4 LO STATO JUGOSLAVO.....	84
2.4.1 Il Regno.....	85
2.4.1.1 Regno dei serbi, croati e sloveni.....	85
2.4.1.2 Regno di Jugoslavia.....	88
2.4.2 La seconda guerra mondiale.....	90
2.4.3 La Repubblica socialista federale.....	93
2.4.3.1 Verso la definizione dell'identità musulmana.....	94
2.4.3.2 Rivendicazioni croate e rivendicazioni serbe.....	96
2.4.3.3 Una Jugoslavia sempre più decentrata.....	97
2.4.3.4 Precipitano le relazioni tra le Repubbliche federali.....	98
2.5 GUERRA E DISGREGAZIONE.....	100
2.5.1 La reazione della comunità internazionale.....	101
2.5.2 L'aggressione serba e lo scoppio della guerra in Bosnia.....	103
2.5.3 L'organizzazione della difesa armata e l'apertura del fronte con i croati.....	105
2.5.4 L'intervento della comunità internazionale a guida europea.....	107
2.5.5 L'intervento della comunità internazionale a guida statunitense.....	111
2.5.6 La fine del conflitto.....	114
3 PROSPETTIVE DI CONVIVENZA.....	117
3.1 LEGITTIMAZIONE DEI PROCESSI DI TRANSIZIONE COSTITUZIONALE.....	119
3.1.1 I moderni processi di transizione costituzionale.....	119
3.1.1.1 Inclusività.....	119
3.1.1.2 Condizionalità.....	120
3.1.1.3 Durata.....	121
3.1.2 Il processo di transizione costituzionale in Bosnia.....	121
3.1.2.1 Tappe.....	122
3.1.2.2 Caratteristiche.....	125
3.1.2.3 Esiti.....	126
3.2 PRATICABILITÀ DELLA CONVIVENZA.....	128
3.2.1 Strumenti di convivenza in ordinamenti multinazionali.....	128

3.2.1.1 Democrazia e pluralismo liberale.....	129
3.2.1.2 Forma di stato federale.....	129
3.2.1.3 Forma di governo consociativa.....	132
3.2.2 La difficile applicazione di questi strumenti agli Stati dell'Europa centro-orientale.....	134
3.2.2.1 Nazionalismi concorrenti ma legittimi.....	134
3.2.2.2 Specificità dell'Europa centrale e orientale.....	136
3.2.2.3 Sicurezza o giustizia?.....	138
3.3 LEGITTIMITÀ DELLA PARTIZIONE.....	140
3.3.1 Uno stato unico è sempre preferibile?.....	140
3.3.1.1 Il principio di autodeterminazione.....	142
3.3.1.2 Esiste un diritto alla secessione?.....	145
3.3.2 Una nuova generazione di diritti umani.....	148
3.3.2.1 Codificazione dei diritti delle minoranze.....	148
3.3.2.2 Una rilettura del diritto internazionale.....	150

CONCLUSIONI.....157

BIBLIOGRAFIA..... 165

SITOGRAFIA..... 170

INTRODUZIONE

Un lungo viaggio

Nel gennaio 2012 ho visitato per la prima (e per ora unica) volta la Bosnia Erzegovina tramite un viaggio di studio organizzato dal CCSDD, *Center for Constitutional Studies and Democratic Development*, istituzione fondata dalla *John Hopkins School of Advanced International Studies* e dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna. Il viaggio prevedeva la visita ad alcune delle più importanti istituzioni del paese (inclusa la Corte costituzionale), ad alcune tra le numerose istituzioni internazionali presenti nel paese (tra cui l'Unione Europea, l'UNHCR e la Banca Mondiale) e a realtà associative locali (come l'associazione delle donne di Srebrenica e il *think tank Populari*¹).

Inoltre abbiamo visitato luoghi significativi del passato del paese (il cimitero ebraico di Sarajevo, il memoriale di *Srebrenica-Potocari*; non ci è stato invece possibile visitare il museo e la biblioteca di Sarajevo, purtroppo chiusi) e del suo futuro (come l'emittente *Al Jazeera*, che aveva da poco inaugurato una sede locale). Sfortunatamente alcune interessanti visite (come l'incontro con il generale Divjak e la visita presso l'ambasciata statunitense) sono saltate. E' stato complessivamente un viaggio molto interessante.

Questo viaggio organizzato mi è subito sembrata una opportunità unica per conoscere più a fondo questo paese, ancora alle prese con una lunga e difficile transizione post bellica. Le ragioni di questo interesse non mi erano del tutto chiare, ma mi si sono in parte rivelate già durante il viaggio per raggiungere la Bosnia, che pertanto vorrei brevemente descrivere in questa introduzione.

Ho scelto di raggiungere il paese tramite un lungo e solitario viaggio via terra e via mare, che mi ha consentito di immergermi molto gradualmente nella realtà locale. Ho attraversato l'Adriatico in traghetto, sono scesa a Spalato, e dopo aver attraversato la dogana croata ho iniziato un lungo percorso in autobus. Il tragitto prevedeva un buon tratto verso sud lungo la costa croata, molto simile a quella italiana sia nel clima che nel

¹ Populari, *think tank* con sede a Sarajevo <http://populari.org>.

paesaggio, poi l'autobus ha svoltato verso est ed ha iniziato a risalire lentamente le montagne in direzione di Sarajevo. Il paesaggio mutava gradualmente: il sole, il mare, il clima mite e la vegetazione mediterranea lasciavano il posto alla collina e poi alla montagna, sempre più aspra.

Dopo ore di viaggio, l'autobus si è fermato in un piazzale; ho intuito che si trattava della frontiera croato-bosniaca. Sono riemersa bruscamente dai miei pensieri e mi sono messa a cercare i documenti da mostrare all'ufficiale di dogana, un ragazzo giovanissimo che, divisa militare e fucile in spalla, era salito sull'autobus e aveva iniziato a controllare i passeggeri. Scandagliava i visi e i documenti uno ad uno, meticolosamente. Terminato il suo giro, è sceso, e il pullman è ripartito. Eccomi finalmente in Bosnia.

Sono tornata a sprofondare nel mio sedile e a immergermi nei miei pensieri, ma la serenità del viaggio ha presto ceduto il passo a un profondo turbamento. Il paesaggio circostante, in tutto e per tutto simile a prima, si differenziava per alcuni particolari. Vi era una quantità impressionante di cimiteri e lapidi, sparsi a grappoli un po' ovunque; man mano che il viaggio proseguiva non facevano che infittirsi. E poi le case: tutte crivellate di colpi. Molte sono state restaurate, ma tutte erano state danneggiate. Si riconoscevano le armi utilizzate: scie di piccoli buchi lasciavano intuire raffiche mirate a porte e finestre, buchi più grossi rivelavano l'utilizzo di armi più pesanti. Immagini già viste, sui libri, sui giornali, in televisione. Ma l'impatto di persona è ovviamente più diretto e amplificato.

Mi era già capitato di ritrovarmi al cospetto di tante lapidi. E' stato all'incirca dieci anni prima, nel corso di un altro viaggio in cui ho visitato ghetti ebraici e lager nazisti risalenti alla seconda guerra mondiale in varie città dell'Europa centrale e orientale. Mi sono allora domandata: cos'è che mi porta in questi luoghi di sofferenza e di morte? Le motivazioni iniziali per la partecipazione al viaggio erano state quasi casuali, ma in quel momento mi è sembrato di intravedere un filo rosso che tiene insieme la Shoah e la guerra in Bosnia degli anni novanta, ma anche molte altre situazioni di conflitto degli ultimi decenni, come il conflitto in Kosovo, il genocidio in Rwanda, la guerra in Somalia, i numerosi conflitti nel Caucaso e altre ancora. Cos'è che unisce queste guerre, tra loro apparentemente così diverse e così distanti?

Sono tutte, almeno in parte, guerre civili. Sono tutte, almeno in parte, guerre di aggressione tra Stati. Tutte tirano in ballo nazionalismi e minoranze. Tutte hanno visto

violenze diffuse, talune persino veri e propri genocidi. Tutte hanno visto l'intervento umanitario, economico e militare della comunità internazionale (e, conseguentemente, anche una forma di imperialismo culturale da parte di una o più potenze egemoni). Ripropongono, insomma, aspetti mai superati, perciò attualissimi, e di centrale importanza nel mondo di oggi.

Credo davvero che le recenti vicissitudini dell'area balcanica ci tocchino da vicino. In primo luogo per la loro prossimità geografica e culturale. Nel cuore della "civilissima" europa, a pochi chilometri di distanza dalle nostre coste, si sono verificati eventi che credevamo (e speravamo) essere d'altri tempi: un feroce conflitto armato, una capitale sotto assedio, un livello inaudito di violenze rivolte contro la popolazione civile (con fosse comuni, stupri etnici, milioni di sfollati), fino al più tragico degli esiti, quello genocidario; poi, come nell'Europa del secondo dopoguerra, un processo di transizione democratica caratterizzato da un forte intervento esterno, militare, economico e civile². In secondo luogo perché toccano il nervo scoperto dei nazionalismi e delle minoranze, evidenziando il paradosso della tutela dei diritti umani, teoricamente universali e inalienabili ma nella pratica affidati alla tutela di ordinamenti nazionali particolari. In terzo luogo perché evidenziano il ruolo della comunità internazionale, realmente protagonista di queste vicende, nella sua presenza come nella sua assenza.

La Bosnia Erzegovina è poi particolarmente rivelatrice di molte delle contraddizioni insite nell'attuale ordine internazionale a guida occidentale. Per questa ragione, al mio ritorno, ho deciso che questo sarebbe stato l'oggetto della mia tesi di laurea. Supportata da questa esperienza diretta (ancora recente, purtroppo breve e per ora unica, ma per me molto significativa), dalle numerose letture, e da un interesse risalente nel tempo, con questa tesi mi propongo di effettuare una disamina, necessariamente parziale e non esaustiva, dell'odierna situazione della Bosnia, concentrandomi principalmente sull'assetto costituzionale, sulle sue origini e sulle sue conseguenze, secondo la lente: presente, passato, futuro.

Il capitolo 1 presenta un quadro della situazione in cui si trova oggi il paese, e in particolare, del suo assetto istituzionale, caratterizzato da anomalie e malfunzionamenti. La necessità di arrestare il conflitto; la volontà di mantenere lo Stato bosniaco unito; la necessità di non scontentare nessuno dei tre popoli costituenti: queste

² WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, CEDAM, 2008, p. 18.

le istanze di cui si è tenuto conto nella fase di ricostruzione post bellica. Istanze difficili da conciliare: il nuovo assetto è scarsamente funzionante, a causa della scarsa accettazione popolare, del perdurare delle contrapposizioni etniche, e della discriminazione istituzionale degli “altri” (ossia i non appartenenti a uno dei tre popoli costituenti). Ad arginare la frammentazione vi sono poteri molto intrusivi di intervento della comunità internazionale, che si spingono fin dentro le istituzioni statali. Una sovranità incompleta e condizionata, dunque, quella del nuovo Stato, che rende difficoltoso il processo di avvicinamento all’Unione Europea, pur considerato dalla maggioranza dei governanti e della popolazione come altamente desiderabile. Il primo capitolo tenta anche una ricognizione aggiornata della presenza internazionale, che sotto varie forme condiziona ancora oggi la vita politica del paese.

Il capitolo 2 rappresenta una ricostruzione storica dei fatti che hanno portato a tale assetto, con un focus sulla nascita e sull’evoluzione delle identità nazionali (in particolare quella bosgnacca), proponendo una rilettura della storia della Bosnia come storia di una periferia: periferia di imperi (ottomano, austro-ungarico e, più di recente, della comunità internazionale, che, pur non essendo un Impero nel senso classico del termine, influenza e condiziona la vita del paese con ampi poteri di intervento) interessati a intervenire nell’area geografica in questione, ma solo marginalmente, in quanto il loro “centro” si trova altrove.

Il capitolo 3 propone, infine, una analisi teorica sulle possibili modalità di gestione di società segnate da profonde divisioni interne. La democrazia liberale in questo senso offre alcuni strumenti, peraltro di difficile applicazione in molti paesi dell’Europa centrale e orientale; altri invece sono poco praticati, in quanto non ancora considerati legittimi in base al diritto internazionale attualmente vigente. In particolare, l’autodeterminazione esterna (dunque la secessione) è oggi negata ai gruppi sub statali, nonostante criteri di giustizia impongano di non escludere a priori una sua legittimità.

In molti punti, questa analisi è debitrice dell’opera di Jens Woelk³. Non me ne voglia l’autore se l’oggetto della ricerca è simile, e se simili sono le tesi e le argomentazioni; mi sono imbattuta nel suo volume solo alla fine del mio percorso di ricerca e vi ho trovato una felice conferma di quanto appreso, oltre a una migliore organizzazione concettuale e una maggiore precisione terminologica. Le tesi esposte nel capitolo 3 si rifanno invece in buona parte al pensiero di Will Kymlicka e Magda

³ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit.

Opalski⁴.

I temi affrontati sono numerosi e molto complessi. Sono passati più di vent'anni dalla fine del conflitto; molto è stato scritto e molti bilanci sono stati tratti, da autori ben più autorevoli di chi scrive. Ciò nonostante, molte questioni restano prive di risposte adeguate, perché toccano aspetti tuttora irrisolti riguardanti la convivenza, le relazioni tra le nazioni, le norme di diritto internazionale. Io stessa non ho risposte; mi accontento di “problematizzare” alcune di queste questioni ancora aperte e irrisolte. Questioni che interessano anche chi non si occupa dell'area geografica in questione, perché sollevano temi di portata ben più ampia:

“the challenge of balancing realities of divisions with the long-term imperative of cooperation is probably the principal challenge of the post-cold war global order⁵”.

4 KYMLICKA, OPALSKI. a cura di, *Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e relazioni etniche nell'Europa dell'Est*, Bologna, Il Mulino, 2001.

5 BOSE, *Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*, Londra, 2002, p. 5.

CAPITOLO 1

1 ATTUALITÀ DI UN PAESE DIVISO

“L’interpretazione bosniaca del modello di democrazia consociativa nella logica della stabilizzazione ha portato ad un sistema istituzionale estremamente e spesso bloccato a causa delle tante possibilità di blocco per motivi etnici. A tale staticità si contrappone, tuttavia, come elemento dinamico, l’obiettivo (politico) della ricostruzione della società multietnica, da raggiungere attraverso il diritto al ritorno dei rifugiati e degli sfollati⁶”.

La Repubblica di Bosnia Erzegovina (d’ora in avanti Bosnia Erzegovina, o semplicemente Bosnia) è un piccolo stato montuoso situato nel cuore dei Balcani, dichiaratosi indipendente dalla Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia il 1° marzo del 1992. Tra le ex Repubbliche federali è quella che ha subito più pesantemente il conflitto seguito alla dissoluzione dello stato jugoslavo, e negli ultimi due decenni ha vissuto profondi rivolgimenti.

È stata invasa da parte dei neo-Stati confinanti, che hanno tentato di smembrarla e di annetterne i territori, ed è stata sconvolta da una sanguinosa guerra civile scoppiata fra i tre gruppi nazionali maggiori della popolazione (bosgnacchi⁷, croati e serbi). La sua capitale, Sarajevo, è stata sottoposta al più lungo assedio che la storia contemporanea ricordi. A danno dei cittadini bosgnacchi, componente maggioritaria della popolazione, si è consumato un vero e proprio genocidio⁸, l’unico in

6 Presentazione del volume di Jens Woelk *La transizione costituzionale della Bosnia Erzegovina. Dall’ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?* in Osservatorio Balcani&Caucaso <http://www.balcanicaucaso.org>.

7 Il termine “bosgnacco” si riferisce ai cittadini bosniaci di fede musulmana. Si veda su questo il paragrafo 1.1.4 *La difficile definizione dell’identità musulmana*.

8 Tre diverse sentenze dell’*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (quella contro Radislav Krstic del 2004, quella contro Blagojevic-Jokic del 2005, divenuta definitiva nel 2007, e quella contro Popovic *et al.* del gennaio 2015; altri processi, come quelli contro Ratko Mladic e

Europa dopo la seconda guerra mondiale.

La comunità internazionale è intervenuta massicciamente nella regione, con l'obiettivo di fermare le violenze e favorire la sopravvivenza del nuovo Stato. Il cessate il fuoco dell'ottobre 1995 e l'Accordo di Dayton del dicembre dello stesso anno hanno avuto l'indubbio merito di far cessare le ostilità tramite la creazione di due Entità (la Repubblica Srpska e la Federazione di Bosnia Erzegovina, l'una a maggioranza serba, l'altra a maggioranza croato-bosgnacca), ma non hanno raggiunto, nemmeno nelle successive implementazioni, l'obiettivo di restituire normalità a un paese che ancora oggi, a distanza di più di vent'anni, è tutt'altro che stabilizzato e porta ancora, molto evidenti, i segni del suo passato travagliato (cimiteri e tombe fin dentro le aiuole e i parchi cittadini, mine antiuomo ancora sparse in larga parte del paese⁹, campi profughi, sfollati interni, rifugiati¹⁰).

Oggi la Bosnia è un paese *sui generis*, complesso e ricco di contraddizioni. La sua architettura istituzionale post bellica risente delle circostanze in cui lo Stato è nato, del suo smantellamento immediatamente dopo la sua nascita e del doloroso e sperimentale tentativo di rinascita ordito a Dayton¹¹, da cui è nato uno Stato che non è espressione della sovranità popolare, ma di compromessi fra la comunità internazionale e le parti belligeranti.

Per volontà della comunità internazionale, la guerra del 1992-1995 è cessata con la ricerca di una soluzione che preservasse sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica dello stato bosniaco. Questo assetto, però, non ha dato i frutti sperati, e il paese è rimasto altamente diviso: tutte le sue istituzioni sono lottizzate fra i tre gruppi nazionali maggiori, con l'esclusione di tutti gli altri (in Bosnia ci sono ben 17 minoranze riconosciute). Ciò da un lato rende il paese altamente ingovernabile, a causa della conflittualità non risolta fra questi tre gruppi e dei continui veti incrociati che paralizzano tutti i processi decisionali. Dall'altro pone un problema di discriminazione istituzionale, che ostacola il processo di integrazione nell'Unione Europea, di centrale

Radovan Karadzic, sono ancora in corso) riconoscono che a Srebrenica ci fu vero e proprio genocidio. Cfr. <http://www.icty.org>.

9 Solo i centri urbani e le vie di comunicazione sono stati bonificati, mentre gran parte delle valli e soprattutto dei boschi, che rappresentano peraltro una delle ricchezze del paese, è tutt'ora a rischio.

10 Secondo il Ministero dei diritti umani e dei rifugiati, a settembre del 2015 in Bosnia Erzegovina gli sfollati interni erano ancora 84.500, mentre i rifugiati, quasi interamente provenienti dalla Croazia, 6.795. 7.500 persone sono ancora accolte in 45 centri di accoglienza. Cfr. European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2015 Report*, <http://ec.europa.eu>.

11 BOSE, *Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*, Londra, 2002, p 60.

importanza per il futuro del paese.

Proprio per quest'ultima ragione, la Bosnia Erzegovina è stata condannata dalla Corte europea per i diritti dell'uomo di Strasburgo che, nel 2009, nel caso *Sejdić-Finci*, ha giudicato contraria alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo proprio quella parte della Costituzione bosniaca originata dall'Accordo di Dayton che esclude coloro che non appartengono ai tre popoli costituenti dalla possibilità di essere eletti alla Camera dei popoli o alla Presidenza della Repubblica¹².

La situazione economica del paese è molto difficile. Anni di conflitto armato hanno pesantemente aggravato una economia già non particolarmente florida; inoltre le persistenti divisioni politiche non facilitano la ripresa. Il PIL pro capite della Bosnia è solo il 28% della media UE a 27, superato di poco dall'Albania (30%), dalla Serbia, dalla Macedonia (35%) e dal Montenegro (42%). La disoccupazione si attesta intorno al 40%, mentre un 20% circa della popolazione vive a cavallo della soglia di povertà (dati Eurostat)¹³. L'ingresso della Croazia nell'Unione Europea nel luglio 2003 ha ulteriormente aggravato la situazione economica della Bosnia, che ha visto uno dei suoi maggiori partner commerciali spostare il baricentro di interessi verso l'UE. La grande maggioranza della popolazione (l'85% secondo un sondaggio condotto nel 2004 dal Consiglio dei ministri¹⁴) sostiene l'integrazione europea, che, oltre a garantire una maggiore stabilità politica, potrebbe contribuire a creare nuovi posti di lavoro e a portare grandi benefici all'economia.

La comunità internazionale, a distanza di più di 20 anni dalla fine del conflitto, è ancora molto presente nel paese, con proprie istituzioni e agenzie di varia natura, nonché *all'interno* delle istituzioni dello Stato. Ciò limita fortemente l'autonomia e l'indipendenza dello Stato, rendendo la Bosnia più simile a un protettorato che a uno stato indipendente.

La conflittualità inter etnica, l'assetto istituzionale discriminatorio, le difficoltà economiche e la permanente ingerenza della comunità internazionale sono i maggiori ostacoli alla normalizzazione del paese. Dopo la fase post bellica, in cui si è sperimentato il nuovo assetto, è seguita la fase delle "correzioni", imposte dalla

12 Il caso è stato sollevato da Jakob Finci, presidente della comunità ebraica di Sarajevo, e Dervo Sejdić, rom, vicepresidente della ong *Kali Sara Roma Information Center*.

13 Ansa, *La Bosnia guarda all'Europa ma la strada è ancora lunga*, Giantin Stefano, 3 luglio 2013, <http://www.ansa.it>.

14 Council of Minister of Bosnia and Herzegovina press release, *BiH citizens' support of eu integrations on rise*, 23/04/2014, <http://www.vijeceministara.gov.ba>.

comunità internazionale per cercare di porre rimedio alle principali storture del sistema. Da alcuni anni il paese sta cercando di riappropriarsi della propria autonomia nei processi decisionali; questo processo verso una *local ownership* non ha ancora dato grandi frutti, e il paese resta al palo, dal punto di vista sia economico, che delle riforme istituzionali, che della normalizzazione dei rapporti inter etnici¹⁵.

Rispetto a quest'ultimo punto, le manifestazioni di piazza della primavera 2014 sembrano andare in una direzione diversa. L'elemento etno nazionale, seppur presente, non è stato determinante, bensì in secondo piano rispetto alle esigenze economiche dei giovani e del paese nel suo complesso.

Le speranze per una rinascita del paese, più che dalla politica, che non ha perso occasione di dimostrare la sua inefficienza e non volontà di superare le divisioni, provengono oggi prevalentemente dalla società civile e da forme di organizzazione spontanea tra cittadini, estranee ai partiti e a logiche etniche, che cercano di affermare valori comuni¹⁶. Un esempio emblematico è il Museo Nazionale di Sarajevo¹⁷: fondato nel 1888 e rimasto aperto anche durante la guerra e i difficili anni del dopoguerra, nell'ottobre 2012 ha chiuso i battenti per "mancanza di fondi"¹⁸. Nel settembre 2015, però, la mobilitazione degli impiegati che vi lavorano ha portato al reperimento di fondi e alla riapertura del museo¹⁹.

15 Del resto, da un sondaggio del 2002 solo il 13% dei serbi e il 19% dei croati sarebbe a favore dello Stato comune di Bosnia ed Erzegovina; risulta dunque in maniera chiara che la maggioranza di due dei tre popoli costitutivi non è favorevole alla convivenza in uno Stato comune: complessivamente, soltanto il 53% dell'elettorato della Bosnia ed Erzegovina sostiene uno Stato comune e forte. Nonostante tutti gli sforzi della comunità internazionale, anche sette anni dopo la fine della guerra, questi dati sono allo stesso tempo la prova della totale mancanza di una concezione civica come fondamento per la statualità della Bosnia ed Erzegovina: sembra quindi almeno improbabile, se non perfino impossibile nel prossimo futuro, la nascita di una matrice identitaria comune nella forma di un'identità bosniaca (eticamente) laica. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 144.

16 Osservatorio Balcani&Caucaso, *Bosnia: i muri invisibili*, Andrea Oksari Rossini, 2015 <http://www.balcanicaucaso.org>.

17 Si tratta di uno delle più antichi musei europei. Cfr. Osservatorio Balcani e Caucaso, *Bosnia: c'era una volta il museo nazionale*, Marzia Bona, 2012, <http://www.balcanicaucaso.org>.

18 La causa è imputabile ai meccanismi di finanziamento (i finanziamenti alla cultura sono di competenza delle Entità, mentre non esiste ancora un Ministero della cultura), dunque al vuoto legislativo, ma soprattutto politico, che c'è dietro: "nella Bosnia post-Dayton non esiste una legge che regoli lo *status* legale ed economico degli enti culturali pubblici, e che definisca con chiarezza quale istituzione sia responsabile per finanziare il museo. La paralisi istituzionale ha implicato lo stop ai fondi ministeriali per il Museo, mai più ripristinati. Ovviamente ha influito anche la cronica dispersione delle risorse dovuta alla divisione etnico-istituzionale del paese: la Republika Srpska, ad esempio, gestisce e finanzia un Museo Nazionale tutto proprio." Cfr. East Journal, *Bosnia: chiude il museo nazionale. Il culturicidio di Sarajevo*, Alfredo Sasso, 2012, <http://www.eastjournal.net>.

19 La sorte di questo museo accomuna anche altre istituzioni di importanza nazionale, che in mancanza di un Ministero per la cultura non hanno un referente istituzionale o politico per le loro attività, fatto che ne pregiudica la stessa possibilità di sopravvivenza. Cfr. BONA e ROSSINI, op. cit. Per altri

1.1 POCHI, VARIEGATI, SEGREGATI. CENNI SULLA POPOLAZIONE E SULLE IDENTITÀ NAZIONALI

La Repubblica di Bosnia Erzegovina è un paese relativamente piccolo e scarsamente popolato: meno di 4 milioni di abitanti²⁰, distribuiti su una superficie di circa 51.000 km², per una densità di 74,7 abitanti per km²²¹. Anche se in seguito alla guerra, alle violenze inter etniche e alla pulizia etnica c'è stata una grossa semplificazione nella distribuzione etnica della popolazione, con territori oggi molto più omogenei rispetto al passato, la popolazione rimane molto variegata e meticcata dal punto di vista della lingua, della religione e dell'appartenenza etno nazionale (quantomeno in rapporto alla maggior parte degli Stati dell'Europa occidentale.) Si contano ben venti nazionalità: i cosiddetti tre “popoli costituenti”, bosgnacco, croato e serbo, e diciassette minoranze²². Le religioni principali sono tre: quella musulmana, professata dal 45% della popolazione, quella cristiana ortodossa, professata dal 36% della popolazione, e quella cristiana cattolica, professata dal 15% della popolazione. Ciascuna di esse è strettamente correlata a una nazionalità di riferimento, ovvero, rispettivamente, quella bosgnacca, quella serba e quella croata; non manca una piccola presenza di protestanti, pari all'1% della popolazione, e un 3% di altre religioni, tra cui circa un migliaio di ebrei, per lo più concentrati a Sarajevo²³. A completare questo complesso mosaico, in un così piccolo Stato ci sono ben 3 lingue ufficiali, il bosniaco, il croato e il serbo, le prime due scritte in alfabeto latino, la terza in cirillico.

Oltre ad essere scarsamente abitata (con una popolazione ulteriormente ridotta a

esempi dell'attivismo della società civile bosniaca si veda la tesi di Giampiero Granchielli *La comunità internazionale sventa i diritti umani in Bosnia*, <http://www.balcanicaucaso.org>. Altri esempi di cui io stessa sono stata testimone sono quello delle madri di Srebrenica, e quello del *think tank* chiamato *Polupari*.

20 Un quarto dei quali concentrati nei cinque centri urbani principali, cfr. BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., p. 14.

21 UN Data – Country Profile – Bosnia and Herzegovina, <http://data.un.org>

22 Nell'ultimo censimento effettuato nella Repubblica Federale di Jugoslavia le 17 nazionalità di minoranza, che costituivano il 2,4% della popolazione bosniaca, erano le seguenti: albanese, montenegrina, ceca, italiana, ebrea, ungherese, macedone, tedesca, polacca, rom, rumena, rutena, russa, slovacca, slovena, turca e ucraina. Cfr. Consiglio dei ministri della Bosnia Erzegovina, *Report of Bosnia and Herzegovina on legal and other measures on implementation of the principles determined in the framework convention for the protection of national minorities*, Sajevo, dicembre 2003, reperibile all'indirizzo https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_BiH_en.pdf p. 33.

23 US Department of State, *2014 Report on International Religious Freedom - Bosnia and Herzegovina*, disponibile sul portale <http://www.ecoi.net>

causa dei morti e dei rifugiati prodotti dalla guerra), la Bosnia Erzegovina ha un tasso di crescita della popolazione sotto lo zero (-0,13% nel 2015, con una natalità di 8,87 per mille) e un saldo migratorio negativo (-0,38 per mille: il paese non attira immigrazione, ma sono anche poche le persone che emigrano). L'età media è di 41,2 anni (solo il 13,48% degli abitanti sono sotto i 15 anni, mentre il 13,67% è sopra i 65 anni), e l'aspettativa di vita è di 76 anni²⁴.

L'economia risente ancora del crollo del socialismo jugoslavo e degli enormi danni prodotti dalla guerra. Il paese stenta a trovare un proprio modello di sviluppo, ed è al 114° posto mondiale per prodotto interno lordo, con una crescita molto bassa (0,8% nel 2014, dopo che nel 2012 era arrivata a calare dell'1,2%). La disoccupazione nel 2014 era al 43,6%, ma l'impiego nell'economia grigia è molto diffuso. Si stima che oggi il 17,2% della popolazione viva al di sotto della soglia di povertà²⁵.

1.1.1 Il nuovo censimento della popolazione

Nei primi quindici giorni dell'ottobre 2013 in Bosnia Erzegovina si è tenuto il censimento della popolazione, delle famiglie e delle abitazioni. L'ultimo censimento si era tenuto 22 anni prima, nel 1991, quindi prima della guerra, quando ancora esisteva la Repubblica di Jugoslavia. Il censimento è stato voluto fortemente dall'Unione Europea, che ne ha sostenuto anche un terzo dei costi, come tappa indispensabile nel percorso di integrazione europea. La conta dei bosniaci, più volte rimandata nel corso degli anni, è stata accompagnata da molti timori e polemiche in quanto avrebbe fotografato in modo ufficiale la composizione etnica del paese, quindi anche le conseguenze della guerra, con il pericolo di riaprire vecchie ferite, ma anche di generare nuove rivendicazioni rispetto alle quote in cui, ancora oggi, sono ripartiti gli accessi alle istituzioni e agli impieghi pubblici.

I risultati ufficiali saranno divulgati solo nella seconda metà del 2016, anche se già il 5 novembre 2013 l'Istituto nazionale di statistica ha reso pubblici i risultati preliminari, in base ai quali la popolazione, complessivamente 3.791.622 persone, è così ripartita: 2.371.603 (62,5%) residenti nella Federazione di Bosnia Erzegovina, 1.326.991 (35%) nella Repubblica Srpska, 93.028 (2,45%) nel Distretto di Brčko²⁶ (le sub unità in

²⁴ Cia World Fact Book, <https://www.cia.gov>.

²⁵ Ibidem.

²⁶ I dati, così come ogni altro aggiornamento, possono essere consultati nel portale dedicato al censimento, implementato dall'Istituto nazionale di statistica, <http://www.popis2013.ba>.

cui è diviso il paese, la prima a maggioranza croato-bosgnacca, la seconda a maggioranza serba, la terza mista; di queste si dirà meglio più avanti). Questi risultati sanciscono il notevole calo demografico causato dal conflitto, pari a circa il 13% della popolazione²⁷, che torna ai livelli del 1971²⁸, quindi indietro di 40 anni. Il calo demografico, come abbiamo visto, è aggravato da un tasso di crescita attorno allo zero (quando nel corso del XX secolo, nonostante due guerre mondiali e le epidemie, la Bosnia Erzegovina era riuscita quasi a triplicare la propria popolazione)²⁹.

Osservando la distribuzione territoriale, colpiscono anche i dati relativi a un'area molto ampia della Repubblica Srpska orientale, da Trebinje a Sarajevo Orientale, passando per Gacko e Kalinovik, che risulterebbe ormai quasi disabitata, con 134.000 abitanti in 5.600 km². Sarajevo rimane la città più popolosa, con 504.000 persone (22.000 in meno rispetto al censimento del 1991). Banja Luka, che non è stata direttamente colpita dalla guerra, e dove si erano rifugiati almeno 30.000 serbi di Croazia, raggiungerebbe invece quasi le 200mila persone, ovvero circa 4.000 abitanti in più rispetto al 1991³⁰.

1.1.2 L'incognita della distribuzione etnica

Nessun dato preliminare invece rispetto a quello che è sicuramente l'aspetto più delicato di tutto il censimento, ovvero la composizione etnica della popolazione. I dati risalenti al 1991 vedevano i musulmani (oggi bosgnacchi) al 43,5% della popolazione, i serbi al 31,2%, i croati al 17,4%, il 5,5% si dichiarava jugoslavo e il 2,4% appartenente ad altre etnie, tra cui i più numerosi i montenegrini e i rom³¹.

L'apprensione legata ai risultati del censimento del 2013, ancor più che il dato assoluto, è legata alla distribuzione delle nazionalità sul territorio. Il censimento andrà probabilmente a ufficializzare quanto è risultato evidente come conseguenza delle pulizie

27 Nel 1991 erano state censite 4.337.000 persone. Durante il conflitto, dal 1992 al 1995, sono state uccise quasi 100.000 persone, mentre oltre 2 milioni e 200.000 hanno abbandonato la propria casa, di cui circa la metà ha cercato rifugio all'estero. Secondo l'UNHCR, dopo 10 anni dalla fine del conflitto avevano fatto ritorno oltre un milione di persone, mentre sono circa 600mila quelle che ormai vivono stabilmente all'estero. Cfr. <https://www.unhcr.org>.

28 Nel censimento del 1971 la popolazione era di 3,74 milioni di persone.

29 Nel censimento austro-ungarico del 1910, gli abitanti erano 1.898.044. Cfr. Osservatorio Balcani&Causaso, *Bosnia: la catastrofe demografica*, Asim Metiljevic, 22/11/2013, <http://www.balcanicaucaso.org>.

30 Osservatorio Balcani&Causaso, *Bosnia: la catastrofe demografica*, Asim Metiljevic, 22/11/2013, <http://www.balcanicaucaso.org>.

31 Bosnia and Herzegovina Council of Ministers, dicembre 2003, *Report of Bosnia and Herzegovina on legal and other measures on implementation of the principles determined in the framework convention for the protection of national minorities*, <https://www.coe.int> p. 3.

etniche, ovvero che le Entità e i Cantoni che compongono la Bosnia Erzegovina, di cui più oltre si dirà diffusamente, sono etnicamente molto più omogenei rispetto agli stessi territori nel 1991, una realtà forse ancora troppo traumatica da essere accettata. Queste le parole del generale Jovan Divjak³²:

“Gli accordi di Dayton hanno “benedetto” la pulizia etnica compiuta nei tre anni e mezzo di guerra. I serbi, che nel 1991 rappresentavano il 31% della popolazione, hanno ottenuto il 51% del territorio. I bosgnacchi ne controllano circa il 23%, quando invece erano il 44% della popolazione, e i croati, che rappresentavano il 17% dei bosniaci, hanno ricevuto il 26%³³”.

Un censimento condotto nel 1996 dall’Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR), mai riconosciuto dal governo bosniaco per via della sensibilità del tema, aveva peraltro già fotografato sia il calo della popolazione che la maggiore omogeneità territoriale dovuta alle pulizie etniche (occorre comunque considerare che nel 1996 in Bosnia Erzegovina c’erano più di un milione di sfollati interni, che si erano rifugiati nelle zone maggioritarie della propria appartenenza nazionale, oltre metà dei quali avrebbero successivamente fatto ritorno nelle proprie case).

Il ritorno dei profughi è un problema cruciale in Bosnia Erzegovina. A tal proposito sono molto interessanti le osservazioni di Divjak:

“Nel 1999 il 70% della popolazione della Bosnia non viveva più dove era prima della guerra. Bisognerebbe spostare di nuovo tutta questa popolazione. Ma è una cosa fattibile? Si ricordi cosa accade in Germania dopo la seconda guerra mondiale: solo il 30% dei profughi è potuto rientrare, benché la Germania avesse un potenziale economico superiore a quello della Bosnia e beneficiasse della manna del piano Marshall. [...] I rifugiati all’estero e coloro che sono stati cacciati e trasferiti all’interno del nostro territorio non è sicuro che, una volta ritornati, possano riavere le case dove abitavano prima della guerra. La maggior parte si reca nelle regioni dove la loro comunità è dominante, i bosgnacchi con i bosgnacchi, i croati con i croati... A tutt’oggi [2007, ndr] quasi il 50% dei cittadini che avevano lasciato il territorio della Federazione vi è rientrato. Questa cifra sembrerebbe incoraggiante, se però non si ricorda che la maggior parte dei profughi non è venuto via dalla Federazione ma dalla RS [Repubblica Srpska, ndr]. In questa Entità gli estremisti serbi hanno scacciato o ucciso la maggior parte degli abitanti delle altre comunità. Nella RS il numero dei rientri è più basso, intorno al 30%³⁴”.

32 Figura di spicco della resistenza bosgnacca: di origini serbe, nato in Serbia e successivamente trasferitosi a Sarajevo, generale nella *Jugoslav National Army*, al momento dell’occupazione della città da parte del suo stesso esercito non ha avuto dubbi: si è dissociato, denunciandolo come forza di occupazione, e ha dato aderito alla Difesa territoriale della Sarajevo assediata, rimanendovi per tutta la durata del conflitto, in una posizione in verità assai difficile (veniva accusato di essere una spia e un traditore da più parti).

33 DIVJAK, *Sarajevo, mon amour*, Infinito edizioni, 2007, p. 189. In realtà Divjak sembra invertire i dati tra Repubblica Srpska e Federazione croato-bosgnacca: la prima ha ottenuto il 49%, non il 51%, del territorio. Anche se il dato di Divjak è errato, ci dà comunque l’idea della suddivisione del territorio ai tre gruppi, in proporzione alla rispettiva popolazione.

34 Ibidem pp. 190-191.

1.1.3 Il censimento come terreno di vecchi e nuovi conflitti

Nelle oltre 100 pagine del censimento del 2013, le domande al centro di tutte le tensioni erano la 24, la 25 e la 26, ovvero quelle relative all'appartenenza nazionale, religiosa e linguistica. Nella definizione della domanda numero 24, l'Istituto di statistica ha richiesto di indicare l'appartenenza a uno dei tre popoli costituenti, o, in alternativa, di esprimere per esteso la propria diversa nazionalità accanto alla voce "altro". In tutta evidenza, nel primo censimento della Repubblica di Bosnia Erzegovina manca in maniera espressa la nazionalità "bosniaca", ovvero un'appartenenza civica e de-etnicizzata allo Stato.

C'è stato chi, come la *Coalicija Jednakost* (Coalizione Uguaglianza, una coalizione laica di una trentina di associazioni e gruppi della società civile bosniaca che ha come obiettivo quello di eliminare dalle istituzioni dello Stato tutte le forme di discriminazioni su base etnica), aveva sostenuto di non inserire nel censimento alcuna domanda riguardante la nazionalità, la religione e la lingua³⁵. Ma la formulazione della domanda numero 24, non casuale, è stata frutto di pressioni da parte dei partiti e gruppi religiosi e nazionalisti. Ciascuno di essi ha portato avanti campagne per spingere la popolazione a dichiararsi appartenente ad una nazionalità piuttosto che a un'altra, per paura di perdere qualcosa dai risultati del censimento, in termini di ripartizione del potere e di accesso alle istituzioni. I nazionalisti temevano anche che dal censimento potesse emergere un'identità non etnica come quella bosniaca, che sembra stia invece prendendo piede in tutta la Repubblica. Ad esempio, nelle elezioni amministrative dell'ottobre 2012, molti candidati non si sono dichiarati bosgnacchi, serbi o croati, bensì appartenenti alla categoria degli "altri", e come tali sono diventati consiglieri. L'esempio più significativo è quello del Comune di Sarajevo: dei 28 consiglieri, 6 (circa il 20%) partecipano ora alle attività del Consiglio come "altri"³⁶.

La polemica sulla formulazione dei quesiti si era inasprita a seguito di un sondaggio-prova del censimento in cui, di fronte a domande senza opzione chiusa, addirittura il 35 per cento delle persone si era dichiarato "bosniaco-erzegovese". Tale risultato ha allarmato soprattutto i nazionalisti bosgnacchi, che hanno dato vita ad una campagna dal nome *Bitno je biti Bošnjak* (È fondamentale essere bosgnacco), appoggiata

³⁵ Osservatorio Balcani&Caucaso, *La nuova Bosnia*, Andrea Oksari Rossini, 01/10/2013, <http://www.balcanicaucaso.org>.

³⁶ Osservatorio Balcani&Caucaso, *Bosnia Erzegovina: il censimento fa paura ai nazionalisti*, Almir Terzic, 14/02/2013, <http://www.balcanicaucaso.org>.

da personaggi della cultura e dello spettacolo, nonché da settori conservatori legati al clero islamico³⁷. Anche gli altri nazionalisti si sono fortemente impegnati nella campagna in favore delle identità etniche, e in particolare i leader religiosi, che hanno esteso l'appello anche alle persone residenti all'estero.

Da qui le forti pressioni che hanno portato alla definitiva formulazione della domanda 24 con le tre nazionalità in opzione chiusa³⁸. Le posizioni delle associazioni anti-nazionaliste, come la già citata *Coalicija Jednakost*, hanno oscillato da un appello all'identificazione con l'identità "laica" bosniaca, fino al boicottaggio del censimento, considerato da molti viziato in partenza³⁹.

1.1.4 La difficile definizione dell'identità bosgnacca

È interessante notare come l'identità nazionale con cui si identifica la maggioranza, seppure relativa, degli abitanti della Bosnia Erzegovina, strettamente legata all'aspetto religioso dell'Islam⁴⁰, sia stata censita per la prima volta solo nel 1971. Nei primi anni della Repubblica Federale jugoslava si riteneva infatti che il problema del riconoscimento ufficiale dell'identità nazionale dei musulmani si sarebbe risolto col tempo, mano a mano che essi fossero arrivati a identificarsi con i croati o con i serbi⁴¹.

Nel censimento jugoslavo del 1948, in Bosnia, pur avendo la possibilità di essere censiti come serbi musulmani o croati musulmani, 778.000 musulmani si erano invece censiti come "musulmano di nazionalità non dichiarata". Così anche nel 1953, quando 891.000 persone si erano definite "jugoslavo di nazionalità non dichiarata"⁴².

Nel censimento del 1961 fu consentito di definirsi "musulmani in senso etnico", e furono in 842.000 a farlo.

La nuova Costituzione bosniaca del 1963, nell'introduzione parlava di "serbi, croati e musulmani alleati in passato da una vita comune", sottintendendo, senza dichiararlo, che essi dovevano essere considerati come appartenenti a tre distinte nazionalità. Furono, questi, anni decisivi, in cui diversi funzionari, intellettuali e

37 East Journal, *Bosnia: Censimento, circolano dati provvisori. Ma sono attendibili?*, Alfredo Sasso, 11/01/2014 <http://www.eastjournal.net>.

38 East Journal, *Censimento 2013, l'importanza di essere bosniaci*, Alfredo Sasso, 01/10/2013, <http://www.eastjournal.net>.

39 Ivi.

40 Vi è una forte correlazione fra identità nazionale, lingua e religione anche per quanto riguarda i croati, che nel '91 si dichiararono cattolici per l'88 per cento, e ancor più nei serbi, al 99 per cento cristiano ortodossi.

41 MALCOLM, *Storia della Bosnia: dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000, p. 264.

42 Ibidem p. 265.

accademici, come lo storico e filosofo Muhamed Filipović, perorarono la causa del riconoscimento della nazionalità musulmana, e promossero l'uso del termine "Musulmano" con la M maiuscola per indicare l'appartenenza alla nazione, rispetto a "musulmano" con la m minuscola, indicante l'appartenenza religiosa.

Nel 1967, alle elezioni dei funzionari della Lega bosniaca dei comunisti, nei documenti le persone vennero identificate come "croate", "serbe" o "musulmane"⁴³.

Nel 1968, un emendamento alla Costituzione federale jugoslava riconosceva infine come nazionalità quella dei "Muslimani". Nel censimento del 1971, 1.482.000 persone si identificarono con la nuova nazionalità, ovvero il 39,6% della popolazione della Bosnia. La percentuale crebbe nei successivi censimenti del 1981 e, come abbiamo visto, del 1991.

Nel 1994, con gli Accordi di Washington⁴⁴, per indicare i bosniaci di nazionalità musulmana, venne invece per la prima volta ufficializzato il termine Bošnjak (bosgnacco), utilizzato poi in tutti i documenti ufficiali così come nel censimento del 2013⁴⁵.

43 Ibidem p. 266.

44 Gli Accordi di Washington posero fine al conflitto fra croato bosniaci e bosgnacchi. Cfr. paragrafo 2.5.5.

45 Sembra che il termine sia di origine ottocentesca per indicare la nazionalità musulmana in Bosnia Erzegovina e nel Sangiaccato. Cfr. Enciclopedia Treccani, *I Balcani in "XXI secolo"*, BIANCHINI, <http://www.treccani.it>.

1.2 ORDINAMENTO INTERNO. L'ANOMALA ORIGINE DELLA STATUALITÀ BOSNIACA

L'assetto istituzionale della Repubblica di Bosnia Erzegovina è assai peculiare. Esso è permeato dalla presenza internazionale, non solo per via delle numerose istituzioni internazionali che operano all'interno dei confini dello Stato, ma anche e soprattutto perché la presenza della comunità internazionale si spinge, in varie forme, fin *dentro* le istituzioni dello Stato, in ambito civile, militare, economico e politico.

Si noti, per cominciare, la bandiera nazionale (figura 1). Essa risulta composta da un triangolo giallo e una fila di stelle bianche su sfondo blu. Il triangolo giallo ricorda vagamente la forma del territorio bosniaco, e le tre punte del triangolo richiamano i tre popoli costituenti. I colori, oltre a richiamare (forse solo incidentalmente) quelli del Regno di Bosnia del XIII secolo, sono tradizionalmente associati alla neutralità e alla pace (bianco), all'Unione Europea (blu) e alla multietnicità (giallo). Le stelle bianche su sfondo blu costituiscono inoltre un esplicito riferimento all'Unione Europea, mentre non vi sono elementi riconducibili alla tradizione bosniaca⁴⁶.



Figura 1
La bandiera nazionale bosniaca

Questa bandiera non è stata scelta dal popolo bosniaco, bensì imposta dall'esterno: è in vigore dal 4 febbraio 1998, data in cui, “di fronte all’incapacità delle forze politiche di prendere una decisione⁴⁷”, è stata adottata dall’Alto rappresentante, uno straniero che rappresenta la massima autorità civile del paese (di cui parleremo più approfonditamente più avanti). Si noti, per inciso, la sua somiglianza con la bandiera del

⁴⁶ Cfr. Information Bulletin, Bologna, 2012, e la ricostruzione *Bosnia Herzegovina in ten flags* presente sul sito della SFOR <http://www.nato.int>.

⁴⁷ DIVJAK, *Sarajevo, mon amour*, op. cit., p. 229.

Kosovo (figura 2), adottata il 17 febbraio 2008 in seguito alla dichiarazione unilaterale di indipendenza: sfondo blu, profilo della nazione in giallo e stelle bianche; stessi elementi, stessi colori, stesso esplicito richiamo all'Unione Europea. Pur con le dovute differenze, anche il Kosovo è infatti un paese che, a seguito di una sanguinosa guerra civile e di una lunga battaglia per il riconoscimento dell'indipendenza politica, si è venuto a trovare, e si trova ancor oggi, sotto stretto controllo della comunità internazionale.



Figura 2
La bandiera del Kosovo

Quello della bandiera, pur emblematico, non è che un esempio. Altri e più profondi elementi danno l'idea del livello di penetrazione dell'influenza straniera all'interno di questo Stato, formalmente indipendente e sovrano. Come si diceva, la comunità internazionale, molto presente e molto influente nell'intera regione fin dai tempi della guerra, sembra non aver ancora esaurito il suo ruolo nel paese (come peraltro nell'intera regione), al punto che non è infondato parlare della Bosnia come di una sorta di protettorato⁴⁸.

L'aspetto forse più indicativo dell'anomalia dello Stato bosniaco riguarda l'esercizio del potere costituente, quindi la gerarchia delle fonti normative e, a seguire,

⁴⁸ Benché l'istituto del protettorato sia formalmente scomparso con la fine del colonialismo (cfr. definizione di *Protettorato* nell'Enciclopedia Treccani, <http://www.treccani.it>), non sono pochi gli autori e gli opinionisti a riferirsi in questi termini alla Bosnia post Dayton (tra cui anche WOELK, a pagina 267 del suo già citato volume), in ragione del livello di ingerenza, e contemporaneamente di tutela, che la comunità internazionale ha messo in campo nei confronti dello Stato bosniaco. Nell'Enciclopedia Treccani, il protettorato viene infatti descritto come: "istituto giuridico internazionale che instaura una particolare relazione tra due Stati, uno dei quali assume l'obbligo di tutelare l'altro e di garantirne l'integrità territoriale, esercitando di fatto un controllo sulla sua politica interna ed estera". Osservando la situazione della Bosnia, il parallelo viene piuttosto immediato: a svolgere la funzione di tutelante non è in questo caso un singolo Stato ma la comunità internazionale nel suo complesso, e in particolare quegli Stati che hanno scelto di intervenire più direttamente nel paese; l'integrità territoriale dello Stato è stata effettivamente garantita solo grazie all'intervento esterno, in quanto la guerra civile in corso rischiava facilmente, come vedremo nel capitolo 2, di dare luogo a una partizione; il controllo sulla politica interna del paese, infine, è evidente se si osservano gli ampi poteri dell'Alto rappresentante, che vedremo più avanti nel corso di questo capitolo.

l'intero assetto istituzionale. Alla base dell'architettura istituzionale di un paese, come testo fondamentale, solitamente vi è una Costituzione, discussa e approvata dai rappresentanti del popolo, da cui discendono fonti normative di rango inferiore.

In Bosnia il testo fondante dello Stato non è una Costituzione di origine popolare, ma è l'Accordo di Dayton, nato come trattato internazionale di pace, e "soltanto in secondo luogo pensato come fondamento per la ricostruzione dello Stato"⁴⁹. Mancano dunque sia un momento che un popolo costituente. La Costituzione non è espressione della volontà popolare, non nasce da un'assemblea costituente, ma è figlia di accordi internazionali.

Neppure a posteriori è stato previsto un meccanismo che riporti a una legittimazione interna del nuovo assetto istituzionale dello Stato. Non c'è stato, ad esempio, nessun referendum, né alcun atto di approvazione parlamentare. Alla legittimazione democratica nel processo costituente si è quindi sostituita la decisione internazionale di imporre certe condizioni e un quadro costituzionale, in cambio della fine del conflitto⁵⁰.

1.2.1 Accordo di pace di Dayton

Proposto dalle potenze del cosiddetto "Gruppo di contatto"⁵¹, il *Dayton Peace Agreement*, o Accordo di pace di Dayton, è l'ultimo degli strumenti messi in campo dalla comunità internazionale per tentare di porre fine alle violenze che hanno segnato la regione tra il 1991 e il 1995. È il risultato di negoziati condotti a porte chiuse nella base militare *Wright-Patterson Air Force* di Dayton, in Ohio, Stati Uniti, tra l'1 e il 20 novembre 1995 (i cosiddetti *Dayton Proximity Peace Talks*), è stato definito sempre a Dayton il 21 novembre e poi firmato a Parigi il 14 dicembre⁵².

L'Accordo è stato firmato dal presidente bosniaco Alija Izetbegovic, ma anche dai presidenti dei due Stati confinanti, Slobodan Milosevic (Repubblica Federale di Jugoslavia), in rappresentanza dei serbo-bosniaci, e Franjo Tudjman (Croazia), in rappresentanza dei croato-bosniaci, nonostante i due Stati non fossero formalmente

49 WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia Erzegovina*, op. cit., p. 233.

50 Ibidem pp. 80-81.

51 Composto da Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania, Russia e dal Negoziatore speciale dell'Unione Europea.

52 BOSE, *Bosnia After Dayton*, op. cit., p. 2.

coinvolti nel conflitto. Il motivo della loro presenza al tavolo di pace è duplice: non dare un riconoscimento ufficiale alle parti belligeranti nella guerra civile (ogni gruppo è così rappresentato dal proprio *kin-state*, o Stato “fratello”), e raggiungere una stabilità regionale. L’Accordo è stato inoltre firmato da rappresentanti della comunità internazionale, sia in rappresentanza e tutela del gruppo bosgnacco, sia come garanti dell’intero accordo⁵³.

Il trattato costituisce dunque al tempo stesso:

- un accordo militare trilaterale fra nazioni di fatto belligeranti;
- un accordo multilaterale fra queste tre nazioni e i componenti del Gruppo di contatto, in veste di “testimoni” (in realtà più che altro proponenti);
- un accordo tra diverse istituzioni dello Stato bosniaco (ossia lo Stato vero e proprio e le due cosiddette Entità, che vengono contestualmente istituite).

Redatto in lingua inglese, e solo successivamente tradotto nelle tre lingue nazionali⁵⁴, l’Accordo di pace di Dayton garantisce la continuità internazionale dello Stato bosniaco, confermando dunque il riconoscimento internazionale avvenuto tre anni prima⁵⁵. Si compone di un Accordo quadro, di undici Allegati, e di un Accordo finale⁵⁶. Oltre a disposizioni volte a fermare le ostilità, permettere la ricostruzione e promuovere pace e stabilità nella regione, esso contiene anche (qui sta l’anomalia) la Costituzione dello Stato bosniaco, e costituisce altresì la base per la ricostruzione politica ed economica dello Stato⁵⁷.

Il *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (GFA), o Accordo quadro, costituisce lo “scheletro” dell’intero trattato. Vi si legge che “le tre Parti”, ossia la Repubblica di Bosnia Erzegovina, la Repubblica Croata e la Repubblica Federale di Jugoslavia⁵⁸, riconosciuta la necessità di trovare una soluzione al

⁵³ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 80.

⁵⁴ Molto tardivamente; quando Woelk scriveva, quindi nel 2008, esisteva ancora solo la versione in inglese.

⁵⁵ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 79.

⁵⁶ Il testo dell’accordo, quasi sempre incompleto, e curiosamente sempre privo delle mappe, si può facilmente reperire online, su diversi siti web, tra cui quello dell’Alto rappresentante (<http://www.ohr.int>), del Dipartimento di Stato USA (<http://www.state.gov>), della NATO (<http://www.nato.int>). Sul sito <http://peacemaker.un.org> si può trovare il pdf nella sua versione originale.

⁵⁷ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 79.

⁵⁸ Si noti, per inciso, che la FRJ è autorizzata a firmare al posto della RS le parti che la riguardano. Vedi quarto comma del GFA.

conflitto e di risolvere pacificamente le loro controversie, si impegnano al rispetto reciproco dell'altrui sovranità, ed in particolare al rispetto dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica della Bosnia nei suoi confini internazionalmente riconosciuti. Viene anche specificato che ulteriori aspetti del loro reciproco riconoscimento saranno soggetti a negoziati successive. Il GFA sottolinea infine la necessità di implementare l'accordo di pace e di perseguire i crimini di guerra.

Le tre parti convengono pertanto sul contenuto degli undici Allegati che seguono, che riguardano aspetti militari (Allegati 1A e 1B), civili (Allegati 2-9), e la loro futura implementazione (Allegati 10 e 11). Ecco in sintesi il contenuto di ciascun allegato.

Accordo sugli aspetti militari (Allegato 1A)

Stabilisce il cessate il fuoco e prevede l'istituzione di una forza multinazionale di pace sotto comando NATO e autorizzazione delle Nazioni Unite.

Accordo sulla stabilizzazione regionale (Allegato 1B)

È dedicato alla stabilizzazione regionale, ovvero agli obblighi di Croazia e Serbia⁵⁹.

Confini tra le due Entità (Allegato 2)

A livello sub-statale vengono istituite due cosiddette "Entità": la Repubblica Srpska (RS) e la Federazione di Bosnia Erzegovina (FBE). Nella RS la popolazione è a maggioranza serba, nella FBE a maggioranza croato-musulmana.

Accordo sulle elezioni (Allegato 3);

Si prevede la realizzazione di elezioni libere e democratiche, sotto la supervisione dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). A questo scopo si prevede l'istituzione di una Commissione elettorale provvisoria, col compito di indire ed organizzare la prima tornata elettorale, e di una Commissione elettorale permanente, di cui non viene definita la composizione, col compito di gestire le elezioni future.

Costituzione dello Stato (Allegato 4)

Prevede l'istituzione dei corpi dello Stato - tra cui spiccano, per peculiarità, le due Entità e la figura dell'Alto rappresentante -, e ne disciplina il funzionamento.

Accordo di arbitrato (Allegato 5)

Prevede l'istituzione di un tribunale arbitrale per risolvere le future

⁵⁹ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 81.

controversie fra le due Entità.

Accordo sui diritti umani (Allegato 6)

Prevede il rispetto dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, nonché la creazione di una istituzione *ad hoc* per la loro tutela, la Commissione per i diritti umani, dalla composizione a maggioranza internazionale, con mandato a termine di cinque anni.

Accordo su sfollati interni e rifugiati (Allegato 7)

Prevede il diritto alla libera circolazione, al ritorno degli sfollati interni e dei rifugiati e alla restituzione delle proprietà sottratte nel corso del conflitto. Prevede altresì l'istituzione di una apposita Commissione per gli sfollati interni e rifugiati.

Commissione per la salvaguardia dei monumenti nazionali (Allegato 8)

Prevede l'istituzione di una Commissione per la tutela del patrimonio artistico e culturale del paese.

Aziende pubbliche (Allegato 9)

Prevede l'istituzione di aziende pubbliche per la realizzazione di infrastrutture e per la gestione dei trasporti.

Implementazione civile (Allegato 10)

L'Allegato 10 è dedicato all'implementazione dell'Accordo di pace nei suoi aspetti civili. L'aspetto più importante riguarda l'istituzione della figura dell'Alto rappresentante, di cui parleremo più diffusamente nel paragrafo appositamente dedicato.

Task force internazionale di polizia (Allegato 11).

Prevede l'istituzione della International Police Task Force (IPTF), inizialmente a forte guida internazionale.

Accordo finale

Sancisce la fine dei negoziati e l'impegno delle cinque parti (i tre Stati e le due Entità) alla firma del documento e al rispetto dello stesso.

1.2.2 Una Costituzione imposta

Come abbiamo visto, la Costituzione bosniaca è uno degli allegati (Allegato IV) di un trattato militare (l'Accordo di pace di Dayton) redatto da potenze straniere in lingua inglese, e solo successivamente -e tardivamente- tradotto nelle lingue nazionali.

Non è nemmeno mai stata ratificata tramite una consultazione popolare⁶⁰. Si tratta di una Costituzione breve (12 articoli), che contiene una generica enunciazione di principi e obiettivi, ed è pertanto molto interpretabile. Per poter essere effettivamente attuata, deve essere implementata in fasi successive, con un massiccio coinvolgimento della comunità internazionale. Non contiene nulla della tradizione legale bosniaca o dell'Europa centrale, ma è piuttosto un distillato della tradizione costituzionale occidentale⁶¹.

Nell'art. I.1, significativamente intitolato "Continuazione", si ribadiscono i concetti di sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica della Bosnia. Si fa poi riferimento a istituzioni democratiche (*rule of law*, elezioni libere e democratiche, art. I.2), economia di mercato (libero movimento di beni, servizi, capitali e persone, art. I.4), rispetto dei principi del diritto internazionale, con un focus particolare sui diritti umani, sui diritti delle minoranze e sul diritto internazionale umanitario; si noti, in particolare, il *diritto al ritorno* e alla restituzione della proprietà -o al risarcimento per ciò che non può essere restituito- per rifugiati e sfollati interni, sancito all'articolo II.5 (e ulteriormente sviluppato nell'Allegato 7 del DPA).

Si pone, in questo ordinamento, il problema del rapporto tra i vari attori costituzionali e internazionali. Le numerose istituzioni statali previste dai vari Allegati dell'Accordo di Dayton operano infatti al di fuori delle disposizioni costituzionali. La Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza, affronta la questione della prevalenza nella gerarchia delle fonti fra le disposizioni costituzionali e l'operatività delle predette istituzioni, pur non arrivando a trovare soluzioni soddisfacenti, bensì di compromesso e necessariamente transitorie.

Essendo un organo istituito sulla base delle disposizioni di uno degli Allegati dell'Accordo di Pace, la Corte, pur considerando l'Accordo e tutti i suoi Allegati come un trattato unico, ritiene di non potere verificare la costituzionalità delle disposizioni di organismi previsti da altre appendici del trattato⁶². Ad esempio, la Corte ha escluso la verifica di costituzionalità degli atti dell'Alto rappresentante (limitatamente a quelli che inverano poteri d'intervento esclusivamente riservati all'istituzione internazionale, come ad esempio la destituzione di politici e funzionari; ammessi invece quelli che sono

⁶⁰ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 143.

⁶¹ "It is primarily the work of lawyers from the United States' Departement of State", cfr. BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., p. 61.

⁶² WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 146.

espressione del potere sostitutivo, e pertanto considerati equivalenti a quelli delle autorità bosniache)⁶³.

Per evitare potenziali conflitti, la Corte si è inoltre dichiarata non competente a pronunciarsi su atti di altre istituzioni con cui c'erano zone di potenziale sovrapposizione, come la Camera per i diritti umani, la Commissione elettorale provvisoria o la *Commission for Real Property Claims*, (istituite rispettivamente in base agli Allegati 6, 3 e 7), in quanto istituzioni non propriamente bosniache, ma soggetti separati, totalmente o parzialmente internazionali, dotati di mandato transitorio e a termine. La soluzione è stata dunque quella di affermare che tra esse e la Corte non ci sono rapporti gerarchici e che queste istituzioni devono agire in modo parallelo e complementare⁶⁴.

Anche da questi elementi è evidente il carattere di ordinamento imposto.

1.2.3 Uno Stato debole, due Entità forti

Come abbiamo visto, l'Accordo di Dayton ha posto termine al conflitto, garantendo la continuità e l'unità dello Stato. Per rispettare i valori liberal democratici, e al tempo stesso garantire la coesistenza fra i tre gruppi nazionali in conflitto, la forma di governo scelta per nuovo Stato è la repubblica democratica, parlamentare e federale. Nell'art. I.3 della Costituzione, intitolato "Composizione", accanto allo Stato centrale (la Repubblica di Bosnia Erzegovina) sono state istituite due cosiddette Entità: la Federazione di Bosnia Erzegovina (FBE) e la Repubblica Srpska di Bosnia Erzegovina (RSBE).

Le due Entità sono il "risultato della ripartizione del territorio (e della popolazione) in seguito alle operazioni belliche e di pulizia etnica⁶⁵". Esse sono divise dalla cosiddetta *interentity boundary line* (Allegato 2), che altro non è se non la linea del cessate il fuoco (il termine "confine" è stato volutamente evitato "per evitare ogni riferimento ad un carattere (quasi-)statuale delle due Entità⁶⁶"). In questo modo, l'accordo di Dayton riconosce e istituzionalizza i rapporti di forza militari sul campo alla fine del 1995, assegnando il 51% del territorio alla Federazione (in cui la

63 Ibidem p. 147.

64 Ibidem pp.149-154.

65 Ibidem p. 83.

66 Ibidem p. 84.

popolazione è il 62,55% del totale ed è a maggioranza bosgnacca e croata), e il 49% del territorio alla Repubblica Srpska (in cui la popolazione è il 35% del totale, ed è a maggioranza serba), ma non tiene in considerazione altri fattori, come quello demografico, geografico o economico⁶⁷.

Oltre alle due Entità, dal 2000 esiste anche il Distretto indipendente di Brcko, dove vive il 2,45% della popolazione. A causa della sua importanza strategica, e visto che non si riusciva a trovare un accordo, inizialmente il Distretto era stato sottoposto ad una sorveglianza internazionale; nel 1999 il Tribunale arbitrale ha preso una decisione definitiva sulla delicata questione del suo status⁶⁸. Il Distretto gode infatti di uno status particolare, ancorché provvisorio, come autorità di governo locale direttamente sottostante alla sovranità dello Stato⁶⁹, ma con uno statuto per l'appunto indipendente, che prevede anche la presenza di forze di *peacekeeping* dell'Unione Europea, e sotto supervisione della comunità internazionale⁷⁰.

E' nato in questo modo uno Stato federale che garantisce, soprattutto a livello statale, il carattere multietnico delle sue istituzioni attraverso soluzioni di democrazia consociativa o *power sharing*⁷¹. Questo assetto istituzionale va però ben oltre a quello che può essere l'equilibrio di poteri di uno Stato federale o addirittura di una Confederazione. La ripartizione delle competenze tra governo centrale ed Entità è infatti molto sbilanciata a favore delle Entità.

Ciascuna delle due Entità è dotata di istituzioni proprie, separate e aggiuntive rispetto a quelle statali: una capitale (Sarajevo per la Federazione, Banja Luka per la Repubblica Srpska), uno stemma, una bandiera, una costituzione, un presidente, un parlamento, un governo. Fino al 2005 non esisteva neppure un esercito statale, ma due eserciti distinti per ciascuna Entità⁷². Le competenze esclusive dello Stato centrale, enucleate nell'articolo III.1 della Costituzione, sono molto scarse e includono politica estera, controllo delle dogane, politica monetaria, politica e normativa in tema di

67 Ibidem p. 4.

68 Ibidem p. 193 e note.

69 Ibidem p. 179.

70 Ibidem p. 87.

71 Ibidem p. 83-84.

72 Nel 2005, con le rispettive modifiche alle Costituzioni delle Entità e l'adozione di una legge sulla difesa della Bosnia ed Erzegovina, le Forze Armate sono state definitivamente riunite, professionalizzate, poste sotto comando e controllo statale e dotate di un Ministero per la Difesa statale, di uno staff unico e di un comando operativo unificato. Come conseguenza dell'unificazione, anche armi, munizioni, esplosivi e beni mobili di difesa sono stati trasferiti dalla proprietà delle Entità alle istituzioni statali; un modo per controllare, limitare ed eliminare gli armamenti. Ibidem p. 137.

immigrazione e asilo, applicazione del diritto penale, creazione di strutture di comunicazione interne e internazionali, regolamentazione dei trasporti fra le Entità e controllo del traffico aereo. Come previsto dall'art. III.2 della Costituzione, le Entità hanno poteri molto ampi, a partire dall'autonomia fiscale. Inoltre hanno il potere di intrattenere relazioni diplomatiche "speciali e parallele"⁷³ con altri stati, ancorché coerentemente con la sovranità e l'integrità territoriale dello stato bosniaco⁷⁴ (eventuali accordi devono però ottenere l'approvazione del parlamento nazionale). Dispongono, inoltre, di tutte le competenze e le funzioni non espressamente attribuite ad altri enti⁷⁵.

La Repubblica Srpska ha un sistema centralistico, che non prevede istituzioni intermedie tra il governo centrale e le Municipalità, mentre la Federazione ha adottato un modello federale, che la vede suddivisa in 10 Cantoni (5 a maggioranza bosgnacca, 3 a maggioranza croata, 2 multietnici). A ciascuno di questi diversi livelli (Stato, Entità, Cantoni (per la sola Federazione), Municipalità) sono presenti differenti amministrazioni, parlamenti e organi di governo, e non è infrequente che le disposizioni normative dei diversi livelli siano reciprocamente incompatibili⁷⁶.

Correlato all'istituzione delle Entità è il tema della cittadinanza. La Costituzione, nel lungo comma 7 dell'articolo I, prevede la cittadinanza statale, regolata dall'Assemblea Parlamentare, e, in aggiunta, una cittadinanza per ciascuna delle Entità, regolata dalle Entità stesse (in presenza di accordi bilaterali è prevista anche la possibilità di ottenere la cittadinanza di altri Stati⁷⁷).

La Bosnia è dunque uno Stato debole, non solo perché le sue competenze esclusive sono limitate, ma anche e soprattutto per la presenza piuttosto ingombrante di queste due Entità, che tendono costantemente (soprattutto la RS) ad esorbitare dalle proprie competenze, invadendo i livelli di competenza dello Stato centrale.

1.2.4 Istituzioni etnicamente lottizzate

Il principale *escamotage* per porre fine al conflitto e dare vita alla nuova

⁷³ Cfr. articolo III.2.a Costituzione

⁷⁴ La Federazione ha firmato un simile accordo con la Croazia, mentre la Repubblica Srpska lo ha fatto nel 2001 con la Serbia.

⁷⁵ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 85.

⁷⁶ FISCHER, *Ten Years after Dayton. Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina*, Berlino, Lit Verlag, 2007, p. VI.

⁷⁷ BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., p. 61.

Repubblica è stato quello di riconoscere specifici diritti ai tre gruppi nazionali in conflitto fra loro. Nel Preambolo della Costituzione, pertanto, bosgnacchi, croati e serbi vengono definiti “popoli costituenti”, “insieme agli altri⁷⁸”. Gli “altri”, ovvero le persone appartenenti ad altre minoranze (sono ben 17 i gruppi minoritari riconosciuti nel paese⁷⁹), o coloro che scelgono di non dichiarare una appartenenza etnica, benché cittadini a tutti gli effetti dello Stato, non godono però degli stessi diritti degli appartenenti ai tre popoli costituenti. In questo sistema, infatti, solo chi appartiene a uno di questi tre gruppi può accedere alle più importanti cariche pubbliche e agli organi legislativi e di governo.

Gli Articoli IV, V e VI della Costituzione sono dedicati, rispettivamente, all'Assemblea parlamentare, alla Presidenza e alla Corte costituzionale. La loro composizione rispecchia sia la “lottizzazione” etnica, sia la pervasività della presenza della comunità internazionale, che si spinge fin dentro le istituzioni dello Stato.

Assemblea parlamentare (Art. IV)

Si compone di due camere, elette in base a criteri etnici. La Camera dei rappresentanti, eletta dal popolo, è composta da 42 membri, due terzi eletti nella Federazione, un terzo eletti nella Repubblica Srpska. La Camera dei popoli, eletta dai parlamenti delle due Entità, è composta da 15 membri, di cui 5 bosgnacchi e 5 croati eletti nella Federazione, e 5 serbi eletti nella Repubblica Srpska⁸⁰. La seconda camera è dunque destinata alla rappresentanza dei popoli⁸¹. In questo ramo del parlamento il quorum è di 9 voti, con la previsione però che almeno 3 serbi, 3 croati e 3 bosgnacchi devono essere sempre presenti⁸².

In entrambe le camere, le decisioni vengono prese a maggioranza, ma esiste la possibilità di porre un veto alle decisioni che, a giudizio della maggioranza dei membri di uno dei tre popoli costituenti, violano un interesse vitale di quella comunità. Nei casi in cui viene posto un veto, si attua un tentativo di composizione, fallito il quale la questione viene deferita alla Corte costituzionale.

78 È evidente che questa parte contrasta col principio di non discriminazione, più volte enunciato nel testo della Costituzione e dell'intero Accordo (per un approfondimento sulla violazione del principio di non discriminazione nella costituzione bosniaca si veda il paragrafo 1.3.4).

79 WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 167 nota n. 83.

80 GOZZI, *Democrazia e nazionalismi. La Bosnia-Erzegovina: una democrazia possibile?* In GOZZI, MARTELLI (a cura di) *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-orientale*, Bologna, Il Mulino 2004, p. 170.

81 WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina.*, op. cit., p. 72.

82 BOSE, *Bosnia After Dayton*, op. cit., p. 62.

Presidenza (Art. V)

È composta da tre membri eletti dal popolo, uno bosgnacco e uno croato, eletti nel territorio della Federazione, e uno serbo, eletto nel territorio della Repubblica Srpska. I tre membri di questa presidenza tripartita si alternano, a rotazione, nella carica di Presidente di quest'organo collegiale.

Le decisioni andrebbero prese consensualmente, ma ove ciò risultasse impossibile, possono essere prese con la maggioranza dei due terzi. Ciascun membro può, altresì, bloccare una decisione della Presidenza ritenuta lesiva di un interesse vitale del territorio dal quale è stato eletto, e in particolare del popolo che rappresenta. Anche in questo caso esistono procedure per superare il blocco, o per confermarlo.

Corte costituzionale (Art. VI)

Ancor più peculiare è la composizione della Corte costituzionale, che fornisce un altro fulgido esempio, oltre che della "lottizzazione etnica", anche del livello di penetrazione della comunità internazionale nelle dinamiche interne ad uno Stato sovrano. Dei nove membri di cui è composta, sei sono bosniaci, di cui due bosgnacchi, due croati e due serbi, mentre tre sono stranieri, nominati dal presidente della Corte europea dei diritti umani.

La Corte costituzionale ha una importanza centrale nel sistema, in quanto svolge una importante funzione di garanzia⁸³. Le decisioni vengono prese a maggioranza semplice, senza ulteriori requisiti⁸⁴ (quindi, ad esempio, senza la possibilità di disporre di un potere di veto); la presenza dei tre giudici internazionali, oltre ad evitare stalli decisionali, svolge dunque un ruolo di garanzia (per evitare, ad esempio, che due gruppi nazionali possano coalizzarsi prendendo decisioni che vadano a danno del terzo).

1.2.5 Alto rappresentante, *deus ex machina* straniero

Altra forte anomalia introdotta dall'Accordo di Dayton e tuttora vigente è la presenza di un'istituzione inedita nel panorama costituzionale internazionale⁸⁵, ricoperta da un cittadino straniero, non eletto dal popolo o da altre istituzioni bosniache, con un

⁸³ È stata la prima istituzione comune della Repubblica di Bosnia Erzegovina ad essere istituita.

⁸⁴ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina.*, op. cit., p. 126.

⁸⁵ Successivamente riproposta in maniera simile in Kosovo.

peso istituzionale sovraordinato a tutte le altre istituzioni statali, ovvero l'Alto rappresentante⁸⁶. Si tratta della più alta autorità civile del paese ed è responsabile per il coordinamento di tutte le attività civili di attuazione dell'Accordo di pace (Allegato 10, art.I)⁸⁷. Non ha invece alcuna autorità sulla forza internazionale militare.

L'Alto rappresentante è nominato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite su proposta del Consiglio direttivo del *Peace Implementation Council*⁸⁸ (PIC), che fornisce anche un indirizzo politico alle azioni dell'Alto rappresentante.

Esso ha il compito di monitorare l'applicazione degli aspetti civili dell'Accordo di pace, di rimuovere eventuali ostacoli alla loro attuazione, e di garantire il contatto fra le parti. Spetta inoltre all'Alto rappresentante il potere finale⁸⁹ di interpretazione dell'Accordo. Viste le ampie funzioni attribuitegli dall'Allegato 10 (monitoraggio, coordinamento e promozione attiva dell'Accordo di pace), le sue attività si estendono necessariamente anche alle questioni disciplinate dagli altri Allegati⁹⁰.

Negli anni seguenti alla guerra, l'Alto rappresentante ha guidato la fase di ricostruzione (finanziata da un programma della Banca mondiale e della Commissione Europea per più di 5 miliardi), poi l'enfasi è passata su altre riforme, che dovevano assicurare stabilità economica. L'Alto rappresentante si è concentrato sullo sviluppo di uno Stato di diritto, elemento propedeutico alle altre linee di sviluppo⁹¹. Come vedremo più avanti, nel corso degli anni i poteri dell'Alto rappresentante, già molto ampi, sono addirittura aumentati. La peculiarità dell'istituzione sta dunque nella combinazione fra il

86 Sono sette gli Alti Rappresentanti che si sono succeduti sino ad oggi:

Dicembre 1995 – Giugno 1997: BILDT Carl;
Giugno 1997 – Luglio 1999: WESTENDORP Carlos;
Agosto 1999 – Maggio 2002: PETRISCH Wolfgang;
Maggio 2002 – Gennaio 2006: ASHDOWN Paddy;
Febbraio 2006 – Giugno 2007: SCHWARZ-SHILLING Christian;
Luglio 2007 – Marzo 2009: LAJCAK Miroslav;
Marzo 2009 – oggi: INZKO Valentin.

Per approfondire si veda il sito ufficiale www.ohr.int.

87 Come fa notare Woelk, l'Alto rappresentante è giuridicamente “uno strano ibrido perché non è chiaro chi rappresenti veramente, se le Nazioni Unite o (più probabilmente) la Comunità internazionale”, cfr. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina.*, op. cit., p. 130.

88 Il *Peace Implementation Council* è un organismo composto da 55 Stati ed organizzazioni internazionali riunitisi a supporto del processo di pace in Bosnia. È stato creato dalla *Peace Implementation Conference* tenutasi a Londra l'8 e 9 dicembre 1995 per mobilitare un supporto internazionale in favore dell'attuazione dell'Accordo di pace. Dopo la Conferenza di Londra, il *Peace Implementation Council* si è riunito anche a Firenze nel giugno 1996, a Londra nel dicembre 1996, a Bonn nel dicembre 1997, a Madrid nel dicembre 1998 e a Bruxelles nel maggio 2000. Si veda www.ohr.int.

89 “Final authority to interpret”, cfr. art. V dell'Allegato 10 del DPA.

90 WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina.*, op. cit., p. 82.

91 Si veda sempre il sito ufficiale dell'Alto rappresentante www.ohr.int.

potere di interpretazione definitivo e vincolante delle disposizioni dell'Accordo di pace di Dayton, e l'esercizio delle funzioni legislative ed esecutive necessarie all'applicazione del predetto accordo⁹².

⁹² WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., pp. 82-83.

1.3 RIFORME ISTITUZIONALI POST DAYTON

Quello uscito dall'Accordo di Dayton non era uno Stato che potesse dirsi compiuto, sia perché molte parti andavano ancora costruite (nell'Accordo erano previste implementazioni successive), e soprattutto a causa dei frequenti blocchi decisionali, con il conseguente rischio di una paralisi istituzionale degli organi dello Stato. La tensione di fondo irrisolta era quella fra la stabilizzazione post bellica all'interno di un unico Stato e la permanente competizione conflittuale fra i rappresentanti dei tre popoli costituenti. Il sistema politico di *power sharing* previsto dall'Accordo di Dayton era troppo spesso utilizzato da una parte o dall'altra per favorire forze centrifughe a discapito della governabilità e della stessa unità dello Stato. Raramente le istituzioni si sono mostrate in grado di perseguire gli interessi dell'intero Stato e della popolazione nel suo insieme, e l'intero sistema è rimasto vittima dei veti incrociati delle tre parti all'interno dei molteplici livelli di governo.

1.3.1 Correzioni istituzionali

Per cercare di porre rimedio ai frequenti blocchi decisionali sono intervenute a più riprese le due istituzioni centrali di garanzia: la Corte costituzionale, attraverso una serie di pronunce correttive (gli ampi poteri di cui dispone, unitamente al fatto che decide per maggioranza e non per consenso, rendono la Corte potenzialmente uno strumento nelle mani di “*international state builder and democratizer*”⁹³), e l'Alto rappresentante, che poteva far leva sugli ampi poteri concessigli dall'Accordo di Dayton.

“L'insistenza di queste due istituzioni sul principio dello Stato di diritto come principio costituzionale supremo, perfino nei confronti del principio democratico, fornisce un esempio importante (anche se non privo di problemi) di un possibile modo di attuazione e del graduale processo di adattamento e di sviluppo di sistemi federali e consociativi, nonostante l'atteggiamento ostruzionistico delle forze politiche nazionaliste arrivate o confermate al potere attraverso le elezioni”⁹⁴.

1.3.1.1 Le correzioni della Corte costituzionale

Il primo e più importante intervento della Corte costituzionale ha riguardato l'armonizzazione delle tre costituzioni vigenti. La Costituzione bosniaca è infatti entrata

⁹³ BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., p. 66.

⁹⁴ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 109.

in vigore solo successivamente alle Costituzioni di quelle che sarebbero diventate le due Entità, che erano già state adottate precedentemente, nel corso della guerra. La Costituzione della Repubblica Srpska era stata adottata il 7 aprile del 1992, come Costituzione dello “Stato dei serbi di Bosnia”, auto-proclamato nel febbraio dello stesso anno. Sebbene la statualità della Repubblica Srpska non sia stata riconosciuta, questo testo è rimasto in vigore, come Costituzione dell’Entità a maggioranza serba. La Costituzione della Federazione di Bosnia Erzegovina è invece entrata in vigore il 24 giugno 1994, a seguito del cosiddetto Accordo di Washington, conclusosi il 18 marzo dello stesso anno, che ha permesso la riconciliazione tra le due fazioni bosgnacca e croata, allora in lotta tra loro⁹⁵ (questa parte verrà descritta nel capitolo 2). Anche questo testo è rimasto in vigore, come Costituzione dell’Entità croato-bosgnacca.

Ecco quindi che la Costituzione della Repubblica di Bosnia si è aggiunta e sovrapposta a queste due Costituzioni già in vigore. Molte delle disposizioni delle Costituzioni delle Entità erano incompatibili con la nuova Costituzione⁹⁶. La nuova Costituzione prevedeva quindi, all’art. XII.2, che entro tre mesi le Costituzioni delle due Entità dovessero conformarsi alla nuova Costituzione. Nel 1998, più di due anni dopo, questa disposizione non era ancora stata fatta rispettare. Così, nello stesso anno, Alija Izetbegovic ha presentato alla Corte costituzionale un ricorso astratto di compatibilità tra alcune disposizioni delle Costituzioni delle Entità e la Costituzione statale.

La sentenza della Corte (U98) risale al luglio del 2000 ed è di cruciale importanza, per almeno due ragioni. In primo luogo, attraverso un’interpretazione estensiva della lettera dell’Accordo di Dayton, attribuisce maggiori poteri allo Stato centrale, e individua come priorità la tutela dei diritti e l’integrazione economica⁹⁷. In secondo luogo, viene stabilito che nessuno dei popoli costituenti può essere discriminato all’interno delle due Entità, anche nel caso in cui risultasse numericamente minoritario. Sono state così censurate diverse disposizioni delle Costituzioni delle Entità che conferivano soltanto ad uno o due dei tre popoli costituenti lo *status* formale di popolo costituente di ciascuna Entità, con tutti i privilegi annessi.

La sentenza va nella direzione del superamento di un sistema etnocratico (basato sul semplice divieto di discriminazione, ma con la conseguenza della sostanziale

⁹⁵ Ibidem, p. 83 in nota.

⁹⁶ La costituzione della Repubblica Srpska all’articolo 1 definisce la RS come “lo stato dei serbi e di tutti i suoi cittadini”. Stesso fa la costituzione della FBE, che dichiara solo croati e bosniaci “constituent people, along with the others” BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., p. 66.

⁹⁷ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., pp.118-119.

segregazione dei tre gruppi), verso uno più autenticamente democratico⁹⁸. È interessante notare come questa pronuncia sia stata adottata grazie al fatto che all'interno della Corte non è possibile far ricorso al diritto di veto, a differenza di quanto avviene all'interno di molte altre istituzioni. Infatti questa decisione è passata solo grazie ai voti dei due membri bosgnacchi e dei tre internazionali⁹⁹.

Le due Entità, comunque, non hanno assolto all'obbligo di modificare le rispettive Costituzioni nei tempi previsti; per l'attuazione di questa sentenza si è quindi reso necessario l'intervento dell'Altro rappresentante, che si è concretizzato in tre decisioni: adozione di modifiche costituzionali per la Federazione, rimozione di norme incostituzionali nella Repubblica Srpska, modifica della legge elettorale. Il venir meno di diverse discriminazioni (nonché le azioni positive che sono state previste dalla sentenza per garantire l'effettiva uguaglianza fra i popoli costituenti), ha avuto diverse conseguenze, tra cui l'aumento del numero di ritorni: nel solo 2001 sono tornati più rifugiati che nei cinque anni precedenti¹⁰⁰.

Altre sentenze della Corte costituzionale hanno ribadito che il concetto della multiethnicità non riguarda solo lo Stato centrale, bensì tutti i livelli di governo. Così, nel febbraio 2004, la Corte ha obbligato le due Entità a cambiare i nomi dei Comuni che nel periodo della guerra avevano adottato dei "prefissi etnici" (ad esempio la "Sarajevo serba" si sarebbe dovuta chiamare "Sarajevo orientale" così da evitare di rimarcare una dominazione etnica su un determinato territorio)¹⁰¹. Anche in questo caso, per superare l'ostruzionismo della politica e attuare la sentenza, si è reso indispensabile l'intervento sostitutivo dell'Alto rappresentante. O ancora, nella primavera del 2004 (con le sentenze U 42/01 e U 4/04), la Corte ha censurato l'adozione da parte delle Entità di simboli legati ad uno solo dei popoli costituente. Anche questa disposizione è stata molto difficile da mettere in pratica dato che, dopo i sei mesi previsti per la sua attuazione, era rimasta lettera morta in entrambe le due Entità; così è dovuta intervenire la stessa Corte, dichiarando nulle le disposizioni che adottavano i simboli etnicamente connotati¹⁰².

L'eccezionalità e il perdurare della conflittualità fra i tre popoli costituenti non ha invece consentito alla Corte di aprire l'accesso alle cariche pubbliche ai cosiddetti "altri",

98 Ibidem p. 121.

99 Ibidem p. 122.

100 Ibidem p. 117.

101 Ibidem p. 124.

102 Non si poneva il problema del vuoto normativo in quanto le due Entità potevano sempre utilizzare i simboli dello Stato. Cfr WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 125.

nonostante l'evidente contrasto con la Convenzione europea dei diritti umani (che, come esplicitamente previsto dall'Accordo di Dayton, dovrebbe prevalere sulla stessa Costituzione). La popolazione bosniaca risulta quindi divisa in cittadini di serie A e cittadini di serie B, con gli "altri" che subiscono una discriminazione istituzionale in quanto i loro diritti sono limitati per legge rispetto a quelli dei tre popoli costituenti¹⁰³.

1.3.1.2 Le correzioni dell'Alto rappresentante

I poteri dell'Alto rappresentante, così come concepiti a Dayton, erano molto ampi, arrivando a coprire quasi ogni ambito della vita dello Stato, ad eccezione dei soli aspetti militari. Per ovviare allo stallo decisionale dovuto alla frequente inconciliabilità delle posizioni dei rappresentanti dei tre popoli costituenti, nel corso degli anni essi sono stati ulteriormente rafforzati. Nel 1997 il *Peace Implementation Council* ha infatti investito questa carica di poteri sostitutivi, sia legislativi che esecutivi, particolarmente ampi, detti *Bonn powers* (dal luogo dove è stata presa la decisione). Concepiti come temporanei e straordinari, tali poteri sono diventati un fattore normale nella politica bosniaca.

Con l'attribuzione dei *Bonn powers*, l'Alto rappresentante, da mediatore esterno tra le parti e garante dell'Accordo, è diventato ancor più un vero e proprio attore protagonista della politica bosniaca, componente integrale e determinante del sistema di governo dello Stato, sempre sotto la guida del *Peace Implementation Council*. Ad esempio, come abbiamo in parte già visto, l'intervento legislativo dell'Alto rappresentante si è reso necessario per attuare diverse sentenze della Corte costituzionale. Inoltre, molte leggi bloccate dal disaccordo tra i partiti nazionalisti sono state imposte per decreto, così come sono stati destituiti quei funzionari, di ogni livello, che venivano considerati di ostacolo all'implementazione dell'Accordo¹⁰⁴.

Fra gli interventi legislativi più significativi possiamo citare quello che disciplina il diritto di proprietà, con il connesso problema del ritorno degli sfollati e dei rifugiati; la nuova disciplina dei passaporti e delle carte di identità; la legge sulla cittadinanza; l'introduzione nel 1998 della nuova moneta (inizialmente legata al marco tedesco e successivamente all'euro); l'introduzione nel 1988 dei nuovi simboli dello Stato (bandiera e inno); l'introduzione di nuove targhe automobilistiche neutrali (le vecchie targhe

¹⁰³ Osservatorio Balcani&Caucaso, *I Rom bosniaci, cittadini non costituenti*, Andrea Rossini, 23/04/2004, <http://www.balcanicaucaso.org>.

¹⁰⁴ Nel già citato volume di Woelk, da pagina 130 a pagina 142 ci sono numerosi esempi. L'elenco completo dei provvedimenti legislativi dell'Alto rappresentante è disponibile sul sito <http://www.ohr.int>.

indicanti la provenienza si erano dimostrate un ostacolo alla libera circolazione)¹⁰⁵; la creazione del Servizio statale di confine; la creazione nel 2003 del Ministero per la Sicurezza e la Giustizia; la creazione del Ministero della Difesa, e la conseguente integrazione delle forze armate, ultimata solo nel 2005¹⁰⁶; l'introduzione nel 2004 di un'unica iva statale e di un sistema di tassazione nazionale; l'unificazione della municipalità di Mostar, fino al 2004 ancora divisa tra croati e musulmani¹⁰⁷.

L'Alto rappresentante ha messo mano anche al sistema giudiziario bosniaco. Questo processo è incominciato nel 2000 con l'istituzione della Corte di Stato, è proseguito nel 2001 con l'istituzione della Commissione indipendente di giustizia, con compiti di coordinamento delle attività di riforma della giustizia, e successivamente con la creazione di apposite Commissioni per esaminare e rimuovere i giudici colpevoli di crimini di guerra o di violazione dei diritti umani. Sono stati rimossi oltre 500 giudici¹⁰⁸.

L'Alto rappresentante ha anche fatto ampio uso del potere di destituzione di politici e funzionari, a tutti i livelli istituzionali, quando sono stati considerati come elementi ostruzionistici rispetto al processo di pace e di ricostruzione¹⁰⁹. Dal 1997, in dieci anni, sono state rimosse oltre cento persone tra sindaci, governatori, vice ministri, ministri di tutti i livelli, funzionari, dirigenti, manager di impresa, eccetera. Il 5 marzo del 1999 è stato addirittura destituito il Presidente della Repubblica Srpska, Nikola Poplasen¹¹⁰, e nel 2001 Ante Jelavic, membro croato della presidenza tripartita¹¹¹.

1.3.1.3 Una valutazione sulle correzioni: la Commissione di Venezia

Nel 2004, l'Assemblea parlamentare ha richiesto alla *European Commission for Democracy through Law*, altrimenti nota come Commissione di Venezia¹¹², di vagliare i poteri e le azioni dell'Alto rappresentante¹¹³. Nel suo parere, emesso nel 2006, la

105 Cfr. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 131.

106 Cfr. Ibidem pp. 135–137, e HOARE Marko Attila, *The History of Bosnia. From the Middle Ages to the Present Day*, Londra, Saqi Books, 2007, pp. 404-405.

107 Osservatorio Balcani&Caucaso, *Mostar: referendum, arresti e unificazione forzata*, Dario Terzic, 30/01/2004, <http://www.balcanicaucaso.org>.

108 WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p.140.

109 Per la portata dell'azione sovversiva o di attività ostruzionistica (es. tentativi di creare una terza entità croata). Ibidem p 138.

110 L'elenco completo dei provvedimenti di destituzione è disponibile alla pagina <http://www.ohr.int>.

111 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 405. Nel 2001 si ha uno scoppio di frustrazione per non aver ricevuto con Dayton una propria unità croata, ma dovendo dividere il potere all'interno della federazione con i musulmani, più numerosi e spesso ostili. Nel 2001 quindi c'è un tentativo (abortito) di set up a "Croat People's Assembly. Cfr HOARE, op. cit., p. 407.

112 Organo consultivo del Consiglio d'Europa in materia di diritto costituzionale. Cfr. <http://www.venice.coe.int>.

113 In particolare riguardo alla loro conformità con i principi fondamentali del Consiglio d'Europa e con la Convenzione Europea dei Diritti Dell'Uomo; in via subordinata, la Commissione doveva anche esaminare la conformità della Costituzione bosniaca rispetto a tali principi e alla CEDU.

Commissione affronta tre problemi principali: l'efficacia e la razionalità dell'assetto costituzionale, la conformità della Costituzione bosniaca con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con la Carta europea per l'autogoverno locale, e la conformità dei poteri dell'Alto rappresentante con gli standard del Consiglio d'Europa¹¹⁴.

In primo luogo, la Commissione constata che l'assetto istituzionale bosniaco, anche dopo le correzioni, non è razionale né efficiente né sostenibile. Con la Costituzione attuale, il paese non sarà in grado di fare progressi verso l'integrazione europea, perciò si ritiene necessario varare riforme drastiche, che vadano nella direzione del rafforzamento dei poteri a livello statale, ma sempre col consenso di tutti e tre i popoli costituenti. La prima proposta di riforma riguarda addirittura l'abolizione della Camera dei popoli, che "si limita al ruolo di guardiano" degli interessi dei tre popoli costituenti, "con la funzione principale di esercitare il diritto di veto"¹¹⁵.

In secondo luogo, si propone una modifica della Presidenza collettiva, istituzione ritenuta molto "inusuale", oltre che poco funzionale, con l'attribuzione dei poteri esecutivi al Consiglio dei Ministri e l'elezione indiretta di un Presidente, con eventuale rotazione fra i tre popoli.

Si sottolinea, inoltre, la necessità di un forte decentramento e di una semplificazione dei processi decisionali a tutti i livelli.

Oltre alle proposte di riforma, la Commissione auspica la risoluzione della questione della *ownership* (spiegheremo a breve di cosa si tratta) e della legittimazione democratica della Costituzione, auspicando l'adozione di una nuova Costituzione (non necessariamente nell'immediato, bensì in un periodo senza tensioni etniche e col consenso dei tre gruppi).

Rileva, inoltre, il problema dell'esclusione degli "altri" da molte cariche pubbliche, e propone come soluzione una formulazione etnicamente neutra, oppure la previsione che "non possa essere coperta più di una carica della Presidenza da membri dello stesso popolo".

In conclusione, riconosce l'esigenza che ha giustificato l'adozione dei poteri dell'Alto rappresentante, nonché il suo ruolo determinante nell'attuazione dell'accordo di pace, ma rileva che "non si tratta certo di una situazione normale"; ritiene che sono necessarie maggiori garanzie procedurali e possibilità di controllo (l'Alto rappresentante è responsabile solo di fronte al *Peace Implementation Council*, e non alla popolazione

114 WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., pp. 163-164.

115 Ibidem p. 164.

bosniaca) e suggerisce che i poteri straordinari e sostitutivi siano gradualmente estinti, con l'obiettivo finale di un trasferimento dei poteri alla comunità bosniaca; nella visione della Commissione, questa istituzione dovrebbe tornare a svolgere una funzione di mediazione, non più una funzione decisionale.

Nonostante il parere della Commissione di Venezia non sia giuridicamente vincolante, esso ha provocato un ricco e acceso dibattito, soprattutto sulla fine del "protettorato" e sull'uso e sulla natura degli ampi poteri concessi all'Alto rappresentante (*Bonn powers*), sia all'interno della Bosnia ed Erzegovina, sia a livello internazionale e nella comunità accademica. Tuttavia il parere non ha avuto alcun seguito in termini di modifiche costituzionali¹¹⁶.

1.3.2 La lunga strada verso l'Unione Europea

Dopo il periodo delle "correzioni" è possibile individuare un'ulteriore fase del dopoguerra bosniaco, caratterizzata da tentativi di avviare un percorso che porti la Bosnia verso la cosiddetta *local ownership*, ossia la piena riappropriazione della propria sovranità e della responsabilità nei processi decisionali, che si è esplicitata nel contesto del progressivo, per quanto lento e accidentato, percorso di integrazione nell'Unione Europea.

1.3.2.1 Verso l'integrazione europea

Dal 1996 l'Unione Europea ha adottato un "approccio regionale" verso tutti i paesi sorti dalla dissoluzione della Jugoslavia, con l'obiettivo di attuare gli accordi di pace e di creare nella regione un'area di stabilità politica e prosperità economica (tramite stabilimento e mantenimento della democrazia, rispetto delle minoranze e dei diritti umani, rivitalizzazione dell'economia)¹¹⁷.

Nel 1999, su iniziativa dell'Unione Europea, è stato firmato il Patto di stabilità per l'Europa Sud Orientale: non un nuovo trattato internazionale, ma un programma politico multilaterale di cooperazione a guida UE, a cui hanno aderito, oltre ai paesi interessati dei Balcani, anche il gruppo del G8 e diverse istituzioni finanziarie, per

"sostenere i Paesi dell'Europa Sud-Orientale nei loro sforzi di sviluppare la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e la prosperità economica, allo scopo di raggiungere la stabilità nell'intera regione"¹¹⁸.

¹¹⁶ Ibidem pp. 166-167.

¹¹⁷ EUR-Lex, *The Stabilisation and association process*, <http://eur-lex.europa.eu>.

¹¹⁸ Il Patto di Stabilità per L'Europa Sud-Orientale, adottato a Colonia il 10 giugno 1999 in concomitanza

È a partire dal “Patto” che si è iniziato a considerare tutti gli Stati balcanici come potenziali candidati per un futuro ingresso nell’Unione Europea, così come nella NATO. Gli strumenti di questa nuova strategia politica sono stati l’assistenza tecnica e finanziaria e la condizionalità, ovvero la fornitura di aiuti di tipo economico e tecnico per la ricostruzione, in cambio di riforme politiche ed economiche tali da rendere possibile l’avvio del processo di integrazione europea¹¹⁹.

Nel 1999 è stato anche lanciato un nuovo, rafforzato approccio per i cinque paesi dell’Europa sud-orientale (Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Repubblica federale di Jugoslavia), è stato cioè avviato dall’Unione Europea un Processo di stabilizzazione e adesione (SAP, *Stabilization and Association Process*)¹²⁰, il quale prevedeva di produrre accordi scritti in vista della futura adesione all’UE, previo raggiungimento dei criteri di Copenhagen, ovvero condizioni di carattere politico, economico e giuridico:

- criteri politici: stabilità delle istituzioni che garantiscono la democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti dell’uomo nonché tutela delle minoranze;
- criteri economici: esistenza di un’economia di mercato valida, capacità di far fronte alla pressione della concorrenza e alle forze del mercato all’interno dell’UE;
- criteri giuridici: capacità di assumere gli obblighi di membro derivanti dal diritto e dalle politiche dell’UE (o *acquis*), compresa l’adesione agli obiettivi dell’Unione politica, economica e monetaria.

Per avviare i negoziati di adesione all’UE, un paese doveva soddisfare almeno il primo criterio¹²¹.

Nell’ambito del SAP, nel 2000, al Consiglio europeo di Zagabria, si è stabilita una *European Partnership* tra UE e Bosnia, che definiva una prospettiva europea per la

con i lavori del Consiglio Europeo, è stato sottoscritto da un considerevole gruppo di firmatari: gli Stati membri della UE; la Commissione Europea; la Banca europea per gli investimenti; gli Stati della regione e confinanti: Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Ungheria, Romania, Slovenia, Turchia; i paesi del G8: USA, Canada, Giappone, Russia; numerose organizzazioni internazionali: ONU, UNHCR, OSCE, Consiglio d’Europa, NATO, OECD, UEO, FMI, Banca Mondiale, BESR; alcune organizzazioni regionali: Royaumont, BSEC, CEI, SECI, SEECP; altri membri si sono aggiunti in un secondo momento, come Svizzera, Norvegia e Moldova. Cfr. Osservatorio Balcani&Caucaso, *Il patto di stabilità per l’Europa sud orientale: una scheda tecnica*, <http://www.balcanicaucaso.org>.

¹¹⁹ Nel 2006 il “Patto” si trasformerà nel Consiglio di Cooperazione Regionale, a guida degli stessi paesi balcanici. Cfr. Farnesina, *Consiglio di Cooperazione Regionale (ex Patto di Stabilità per il Sud Est Europa)*, <http://www.esteri.it/mae/it>.

¹²⁰ EUR-Lex, *The Stabilisation and association process*, <http://eur-lex.europa.eu>.

¹²¹ EUR-Lex, *Criteri di Adesione (criteri di Copenhagen)*, <http://eur-lex.europa.eu>.

Bosnia¹²². Inoltre sempre a Zagabria è stato lanciato il CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization in the Balkans*), programma di assistenza rivolto ai cinque paesi dell'Europa sud orientale. Il Programma assumeva quali priorità dell'azione: *institution building* e stabilità democratica, economia di mercato, lotta al crimine¹²³.

A partire dal Consiglio europeo di Salonicco del 2003, tutti i cinque paesi dell'area balcanica, Bosnia inclusa, sono stati identificati come potenziali candidati per l'adesione all'UE¹²⁴. Per l'avvio dei negoziati, ogni paese deve soddisfare:

- criteri generali (i suddetti criteri di Copenaghen);
- criteri valevoli per tutti i paesi dell'area balcanica;
- criteri specifici per ciascun paese.

Nel 2005 la Bosnia ha intrapreso i negoziati per stipulare un accordo di pre adesione con l'Unione Europea (SAA, *Stabilization and Association Agreement*, Accordo di stabilizzazione e adesione, lo strumento adottato dall'Unione Europea per accompagnare l'ingresso nell'UE i paesi dei Balcani occidentali). Per arrivare alla firma di questo accordo era però necessario che il paese, prima, adottasse alcune importanti riforme. Tra il 2002 e il 2004 era già stata adottata l'importante riforma della giustizia, mentre quella della polizia ha richiesto molto più tempo ed è arrivata solo nell'aprile 2008. Con la rimozione di questo ostacolo, l'Accordo di stabilizzazione e associazione è stato finalmente siglato il 16 giugno 2008 a Lussemburgo¹²⁵. Come vedremo, sono serviti molti anni per l'effettiva entrata in vigore del SAA, mentre già il 1° luglio del 2008 è entrato in vigore la parte commerciale dell'Accordo, ovvero l'Accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali, che di fatto ha stabilito una area di libero scambio commerciale fra l'Unione Europea e la Bosnia¹²⁶.

Un anno cruciale nel processo di integrazione europea è stato poi il 2010, quando è stato eliminato l'obbligo dei visti Schengen per i cittadini bosniaci¹²⁷.

1.3.2.2 La local ownership

Parallelamente al consolidamento degli interventi dell'Unione Europea nella

122 EUR-Lex, *European Partnership with Bosnia Herzegovina*, <http://eur-lex.europa.eu>.

123 TERRANA, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, Milano, 2013, p. 27.

124 Per il testo della Dichiarazione di Salonicco si veda <http://europa.eu>.

125 Per il testo dell'Accordo di stabilizzazione si veda <http://eur-lex.europa.eu>.

126 Per il testo dell'Accordo interinale si veda <http://eur-lex.europa.eu>.

127 Cfr. European Commission, *Visa free regime for Albania and Bosnia and Herzegovina: the European Commission welcomes the Council's decision*, <http://europa.eu>.

regione, in Bosnia Erzegovina nel corso degli anni 2000 c'è stata una graduale riduzione dell'esercizio delle funzioni sovrane sostitutive da parte della comunità internazionale, attraverso diversi processi.

In primo luogo, istituzioni nate con l'Accordo di Dayton, a composizione a maggioranza o totalmente internazionale, dopo aver esaurito la propria funzione sono state sciolte, e le loro funzioni internalizzate. È questo il caso della *Human Rights Chamber*, prevista dall'Allegato 6 del DPA, dalla composizione a maggioranza internazionale, istituita nel 1996 con un mandato a termine di cinque anni, che nel 2003 ha esaurito le sue funzioni e ha ceduto i casi pendenti alla Commissione per i diritti umani, composta da solo personale bosniaco (anche questa Commissione ha in seguito cessato le sue funzioni, cedendo a sua volta i casi pendenti ad una apposita sezione della Corte costituzionale¹²⁸, così completando il processo di "normalizzazione"). Anche la *Permanent electoral Commission* o la *Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees* hanno seguito un iter simile, e oggi non esistono più. Da citare anche l'istituzione, nel 2005, della *War Crimes Chamber*, che sostituisce il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (ICTY) nei processi sui crimini di guerra.

In secondo luogo, alcune missioni internazionali di pace sono cessate, mentre altre si sono significativamente ridotte. Nel 2004, la missione SFOR della NATO è stata sostituita dalla missione EUFOR/Althea dell'Unione Europea, che col tempo ha gradualmente ridotto la sua presenza numerica, nonché il proprio mandato. Il protagonismo dell'UE nella regione si estrinseca oggi attraverso funzioni di monitoraggio, supporto e consulenza, ovvero strumenti prevalentemente indiretti.

In terzo luogo, dopo gli anni delle "correzioni", l'Alto Rappresentante ha gradualmente ridotto l'utilizzo dei propri poteri, in particolare quelli straordinari, (nonostante i *Bonn powers* siano teoricamente ancora in vigore). È stato comunque ancora necessario un ampio utilizzo di questi poteri straordinari per l'adozione di due importanti riforme, quella della giustizia, tra il 2002 e il 2004, e quella della polizia, fra il 2004 e il 2008. Nel frattempo, dal 2002, è presente a Sarajevo anche il rappresentante Speciale dell'UE, che inizialmente coincideva con la figura dell'Alto rappresentante. Il Rappresentante speciale UE era nato con una doppia funzione: quella di consolidare pace, stabilità e *rule of law*, e quella di perseguire gli obiettivi del processo di stabilizzazione e associazione (non potendo, però, in questa veste, esercitare i poteri sostitutivi previsti per l'Alto rappresentante: l'avvicinamento all'Unione Europea doveva essere infatti una

¹²⁸ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 150.

responsabilità spettante interamente agli attori bosniaci, e non poteva pertanto essere imposta per decreto)¹²⁹.

Questi processi vengono riassunti con la definizione di *local ownership*, ovvero

“il graduale passaggio da una responsabilità guidata e assistita all’assunzione piena e autentica del ruolo di protagonista nel processo di avvicinamento all’integrazione europea”¹³⁰.

Questo processo di “riappropriazione”, così come il percorso di integrazione europea, è molto lento e caratterizzato da resistenze interne e battute di arresto. Sono le riforme istituzionali, fondamentali nel processo di ingresso nella UE, quelle che procedono con maggior lentezza. Nella primavera del 2006, un disegno di modifiche costituzionali mai proposto prima, che prevedeva una revisione della Costituzione di Dayton per affidare maggiori competenze alle istituzioni nazionali, peraltro fortemente sponsorizzato dagli Stati Uniti con il coinvolgimento di soli otto politici bosniaci, dopo un dibattito parlamentare durato soltanto un giorno, nonostante la previsione della condivisione da parte dei due terzi del Parlamento, è stato respinto per due soli voti ed è stato accantonato¹³¹.

1.3.2.3 *Dallo stallo alla svolta diplomatica*

La dichiarazione di indipendenza del Kosovo nel febbraio 2008 ha turbato gli equilibri nella regione: se la minoranza albanese in Serbia poteva autoproclamarsi Stato indipendente, perché alla minoranza serba in Bosnia ciò è stato precluso? L’Entità a maggioranza serba si è subito pronunciata contro il riconoscimento del nuovo Stato, aggiungendo che, qualora questo riconoscimento avesse avuto luogo, la Repubblica Srpska si sarebbe sentita in diritto di proclamare la secessione (nonostante in Costituzione non sia previsto per le Entità tale diritto).

Le rivendicazioni provenienti dalla Repubblica Srpska ben rappresentano il problema delle spinte centrifughe all’interno della Bosnia Erzegovina. Il percorso di integrazione europea, e più in generale lo sviluppo politico del paese, è stato per lungo tempo in una fase di stallo, in particolare per il peso eccessivo dei tre popoli costituenti e per il meccanismo dei veti incrociati che hanno paralizzato ogni tentativo di riforma istituzionale. Insieme al Kosovo, la Bosnia Erzegovina è in netto ritardo rispetto agli altri paesi dei Balcani occidentali per quanto riguarda il percorso di integrazione europea,

¹²⁹ Ibidem pp. 224-225.

¹³⁰ Ibidem p. 235.

¹³¹ FISCHER, *Ten Years After Dayton*, Berlino, 2007, p. VII.

tanto che nel 2014 non era ancora entrato in vigore l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione, diversamente ad esempio dalla Serbia, firmataria come la Bosnia Erzegovina nel 2008, dove il predetto accordo è in vigore dal 1° settembre 2013.

Tra gli ostacoli al processo di integrazione europea vi è anche l'assetto istituzionale discriminatorio nei confronti delle "altre" minoranze etniche, in quanto, come abbiamo più volte visto, la Costituzione prevede l'accesso a numerose cariche dello Stato unicamente agli appartenenti a uno dei tre popoli costituenti. L'Unione Europea ha inutilmente chiesto l'applicazione della sentenza della Corte europea per i diritti umani di Strasburgo *Sejdic-Finci* del 2009, che ha giudicato la Costituzione bosniaca in contrasto con la Convenzione europea sui diritti dell'uomo in quei passaggi in cui riserva agli appartenenti ai tre popoli costituenti la possibilità di essere eletti alla Camera dei popoli o alla Presidenza della Repubblica¹³². Inoltre, le conclusioni della sentenza *Sejdic-Finci* sono state nuovamente confermate da una nuova sentenza della Corte europea nel caso *Zornic c. Bosnia ed Erzegovina* del 15 luglio 2014¹³³. Nonostante le pressioni internazionali, è evidente che affrontare questo nodo è stato fino ad ora al di sopra delle possibilità di un sistema istituzionalmente bloccato, a cui si chiede di riformare se stesso in maniera radicale, nell'ottica del superamento dello stesso *power sharing* nato con Dayton¹³⁴.

Un momento di svolta nelle relazioni fra Bosnia Erzegovina e Unione Europea è arrivato alla fine del 2014, quando, su iniziativa diplomatica anglo-tedesca, è stato deciso di dare nuovo slancio al processo di integrazione, concentrandosi sulle riforme socio-economiche, e rinviando a una fase successiva quelle di tipo istituzionale¹³⁵.

¹³² Sul caso Sejdic- Finci si veda: Parlamento Europeo Think Tank, *Bosnia and Herzegovina: The 'Sejdic-Finci' case*, <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it>.

¹³³ Per un esame della nuova sentenza: Diritti Comparati, "*Divided we... Stand*": il federalismo etnico della Bosnia ed Erzegovina dichiarato nuovamente in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Maria Dicosola, 20/10/2014, <http://www.diritticomparati.it>.

¹³⁴ La Corte Costituzionale riconosce che il sistema costituzionale e politico basato sulle "quote" nazionali era funzionale, nel 1995, a favorire l'uscita dal conflitto. Successivamente però le cose sono migliorate, come è dimostrato dall'adesione della Bosnia Erzegovina all'Onu e al Consiglio d'Europa, dalla ratifica della CEDU, dalla ratifica del trattato di stabilizzazione e associazione con l'Unione Europea. La Corte concorda con il governo, il quale ritiene che il paese non sia ancora pronto ad abbandonare completamente il sistema delle "quote"; essa tuttavia ritiene ci siano strumenti per mantenere la compartecipazione al potere dei tre popoli che non comportino la discriminazione dei cittadini che non si riconoscono in alcuno di essi. In conclusione, la Grand Chamber, con 14 voti contro tre, dichiara che vi è violazione dell'art. 3 del Protocollo 1 in congiunzione con l'art. 14 della CEDU e, con una maggioranza di 16 a uno, che vi è stata violazione dell'art. 1 del Protocollo 12. Cfr. Università degli Studi di Padova, Centro d'Ateneo per i Diritti Umani, *La costituzione della Bosnia Erzegovina riserva ai soli appartenenti ai tre "popoli costituenti" la partecipazione a organi legislativi e di governo: ciò comporta violazione dei diritti umani. Il caso Sejdić e Finci*, 22 dicembre 2009, <http://unipd-centrodirittiumani.it>.

¹³⁵ Per la lettera congiunta dei Ministri degli Esteri di Germania e Gran Bretagna ai nuovi vertici UE si veda The Economist, http://infographics.economist.com/20141108_Letter/Letter.pdf.

Nelle Conclusioni del Consiglio dei ministri degli affari esteri UE sulla Bosnia Erzegovina, tenutosi il 15 dicembre 2014 a Bruxelles, è stato ribadito il forte impegno per una prospettiva europea della Bosnia Erzegovina, ed è stata rilanciata la possibilità dell'entrata in vigore dell'Accordo di stabilizzazione e adesione, in cambio di un impegno scritto da parte della Bosnia Erzegovina ad adottare una serie di riforme in linea con i criteri di Copenaghen (riforme socioeconomiche, *rule of law*, buon governo), senza infine dimenticare l'implementazione della sentenza *Sejdic-Finci*¹³⁶.

L'impegno scritto è stato adottato dalla Presidenza della Bosnia Erzegovina il 29 gennaio 2015, sottoscritto dai *leaders* dei 14 partiti presenti in Parlamento, e infine approvato dall'Assemblea parlamentare il 23 febbraio 2015. Con questo documento, la Bosnia si è impegnata, in prospettiva di una futura adesione all'Unione Europea, ad adottare tutte le riforme necessarie al fine di stabilire funzionalità istituzionale ed efficienza a tutti i livelli di governo. Nello specifico, è stato delineato un programma iniziale di riforme, che include misure sociali ed economiche (nel quadro del *Compact for Growth and Jobs*, pacchetto di riforme già esplicitamente apprezzato dall'UE), misure per lo sviluppo di una funzionale economia di mercato, misure per rafforzare la *rule of law* (certezza del diritto, lotta alla corruzione, al crimine organizzato e al terrorismo), misure per rafforzare le capacità amministrative e migliorare l'efficienza delle istituzioni a tutti i livelli di governo, misure per accettare e attuare l'*acquis communautaire*, e altri obblighi per l'adesione all'Unione Europea. Infine, nel documento vi è l'impegno, rimandato a una fase successiva, a compiere ulteriori riforme istituzionali, con particolare attenzione all'attuazione della sentenza *Sejdic-Finci*¹³⁷.

Questa nuova stagione nelle relazioni fra Bosnia Erzegovina e Unione Europea, dovuta anche al cambio ai vertici sia dell'Unione Europea che del governo bosniaco, è proseguita con la Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 21 aprile 2015 relativa alla conclusione dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione con la Bosnia-Erzegovina, che è entrato in vigore il 1° giugno 2015¹³⁸.

La svolta diplomatica ha così permesso di accelerare il lungo e tortuoso percorso di integrazione europea, e il 15 febbraio 2016 Dragan Covic, il presidente croato di turno, ha finalmente presentato la domanda ufficiale per far diventare la Bosnia il 29° membro

¹³⁶ Per il testo delle Conclusioni dal sito del Consiglio dell'Unione Europea, <http://www.consilium.europa.eu>.

¹³⁷ Per il testo completo dell'impegno scritto della Bosnia Erzegovina, *Written Commitment of Bosnia and Herzegovina*, <http://www.consilium.europa.eu>.

¹³⁸ Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Bosnia Erzegovina: conclusione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione*, 21/04/2015, <http://www.consilium.europa.eu>.

dell'Unione Europea¹³⁹.

¹³⁹ Osservatorio Balcani&Caucaso, *La Bosnia Erzegovina consegna la propria candidatura all'UE*, 16/02/2016, <http://www.balcanicaucaso.org>.

1.4 LA PRESENZA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Dopo aver tentato di descrivere con una certa analiticità il processo di ricostruzione post bellica del paese dal punto di vista istituzionale, voglio ora dare, anche se in maniera veloce e sommaria, un'idea della presenza delle istituzioni internazionali nel paese.

Dopo quasi cinquant'anni di indipendenza politica e di isolazionismo diplomatico durante il regime di Tito, lo scoppio della guerra nei primi anni novanta ha segnato l'inizio di un massiccio intervento della comunità internazionale nella regione balcanica, in termini prima militari, e successivamente anche politici ed economici. Alcuni mesi dopo l'inizio delle ostilità, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha decretato un embargo sulla vendita delle armi in tutto il territorio dell'ex Repubblica jugoslava (risoluzione 713 del 25 settembre 1991). Da quel momento c'è stato un coinvolgimento progressivo e crescente della comunità internazionale nella regione, sotto varie forme, con diversi ruoli e con diverse motivazioni.

Il coinvolgimento della comunità internazionale non si è esaurito nel tentativo di sedare il conflitto armato, ma è proseguito anche nel dopoguerra. Ancora oggi, a 20 anni di distanza dalla fine del conflitto, la presenza della comunità internazionale, anche se progressivamente si è ridotta, è ancora pervasiva e costante, massiccia e palpabile, non solo, come abbiamo già visto, all'interno delle istituzioni dello Stato bosniaco, ma anche con la presenza di diverse istituzioni internazionali.

Quelle presenti ancora oggi sono: l'ONU, con le sue numerose agenzie settoriali; la NATO, di cui la Bosnia Erzegovina aspira a divenire membro; l'OSCE, tramite sette programmi tematici¹⁴⁰; il Consiglio d'Europa, di cui la Bosnia è divenuta membro dal 2002¹⁴¹; e l'Unione Europea, verso cui, come abbiamo appena visto, è da tempo iniziato un processo di integrazione¹⁴².

¹⁴⁰ Community engagement, education, parliamentary support, human rights, rule of law, governance, security cooperation, gender equality. Cfr. OSCE, *What we do*, <http://www.oscebih.org>.

¹⁴¹ Cfr. Council of Europe in Bosnia and Herzegovina, <http://www.coe.int>.

¹⁴² Cfr. Delegation of the European Union to Bosnia and Herzegovina and European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina, <http://europa.ba> e European Union in Bosnia and Herzegovina, <http://www.eubih.eu> le altre due sono le ambasciate di tutti i paesi europei e EUNIC (EU National Institute for Culture, istituito nel febbraio 2008).

1.4.1 Le Nazioni Unite

La Bosnia Erzegovina è membro delle Nazioni Unite dal 22 maggio 1992¹⁴³. L'organizzazione è intervenuta nel paese in seguito allo scoppio del conflitto nel 1991, ed è tuttora fortemente presente, avendo sorvegliato e guidato tutti gli interventi della comunità internazionale nella regione, dando una copertura giuridica all'intervento militare, e successivamente presidiando l'intero processo di ricostruzione, stabilizzazione e transizione *post* bellica.

L'intervento in campo militare

Inizialmente l'ONU ha imposto, con risoluzione 713 del Consiglio di Sicurezza del 25 settembre 1991, l'embargo sulla vendita delle armi in tutto il territorio della ex Jugoslavia. Successivamente, con risoluzione 743 del Consiglio di Sicurezza del 21 febbraio 1992, ha istituito la UNPROFOR (*United Nation Protection Force*), assegnandole una missione temporanea, tesa a creare le condizioni di pace e sicurezza necessarie a negoziare una soluzione della crisi jugoslava¹⁴⁴.

Nell'ottobre 1995, con l'accordo sul cessate il fuoco, l'UNPROFOR ha virtualmente esaurito la sua funzione. Parallelamente è stata istituita l'IFOR (*Implementation Force*), una coalizione multilaterale a guida NATO, prevista per un periodo di circa un anno. La risoluzione del Consiglio di sicurezza 1031 (15 dicembre 1995), oltre ad approvare l'insediamento del primo Alto rappresentante (Carl Bildt), ha riconosciuto il dispiegamento in Bosnia Erzegovina dell'IFOR, che il 20 dicembre 1995 ha preso definitivamente il posto dell'UNPROFOR, con il mandato di implementare gli allegati militari dell'accordo di pace¹⁴⁵.

Dopo il pacifico svolgimento delle elezioni nel 1996, la IFOR aveva formalmente completato la sua missione, ma è stato comunque ritenuto necessario proseguire un impegno nella regione in termini anche militari, così, sotto gli auspici del *Peace Implementation Council*, è stato elaborato un nuovo piano di intervento biennale, e

¹⁴³ Ammessa con Risoluzione A/RES/46/237 dell'Assemblea Generale del 22 maggio 1992. Fonte: Centro regionale di informazione delle Nazioni Unite, *Gli Stati Membri delle Nazioni Unite*, <http://www.unric.org>.

¹⁴⁴ Inizialmente la UNPROFOR è stata istituita in Croazia; in seguito è stata estesa alla Bosnia, alla RFY (Serbia e Montenegro) e alla FYROM (ex Repubblica Federale Yugoslava di Macedonia). Il suo mandato è stato prolungato attraverso successive proroghe, fino al 31 dicembre 1995. I combattimenti in Bosnia si sono effettivamente arrestati l'11 ottobre 1995; da questa data fino alla fine di dicembre, la UNPROFOR ha monitorato il cessate il fuoco per permettere lo svolgimento dei negoziati in corso a Dayton, in Ohio, Cfr. United Nation Mission in Bosnia and Herzegovina, *Background*, <http://www.un.org>.

¹⁴⁵ Cfr. sito della IFOR (<http://www.nato.int/ifor>), sito della SFOR (<http://www.nato.int/sfor>), sito della UNMBIH (<http://www.un.org>).

alla IFOR, forza di implementazione, è succeduta la SFOR, forza di stabilizzazione (con una operazione chiamata *Operation Joint Guard / Operation Joint Forge*)¹⁴⁶. Istituita con risoluzione del Consiglio di sicurezza 1088 il 12 dicembre 1996, il suo mandato, inizialmente di 18 mesi, è stato in seguito prolungato illimitatamente, e si è virtualmente arrestato quando, nel novembre 2004, la SFOR ha ceduto le sue competenze alla EUFOR, la forza di pace dell'Unione Europea¹⁴⁷.

La EUFOR è stata istituita con risoluzione del Consiglio di sicurezza 1575 del 22 novembre 2004, con il compito di implementare gli allegati 1A e 1B dell'Accordo di Dayton, oltre che di condurre il paese verso il raggiungimento degli *standard* necessari in vista dell'adesione alla NATO e all'Unione Europea. Essa viene portata avanti facendo ricorso a mezzi e capacità della NATO, sulla base degli accordi *Berlin plus*¹⁴⁸.

L'intervento in campo civile

Nel marzo del 1995, con le risoluzioni 981, 982, 983 del Consiglio di sicurezza, sono state create tre operazioni di *peacekeeping*, distinte ma tra loro correlate, rispettivamente UNCRO in Croazia, UNMBIH in Bosnia, UNPREDEP in Macedonia.

La UNMBIH (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina*), istituita il 30 marzo 1995, ha seguito, fino alla sua approvazione finale, l'importante riforma della polizia, e si è occupata di una vasta gamma di attività in materia di aiuti umanitari, rifugiati, sminamento, diritti umani, ricostruzione economica. Ha cessato le sue attività il 31 dicembre 2002. Dal 1 gennaio 2003, al suo posto è entrata in funzione la Missione di polizia dell'Unione Europea (EUPM), terminata nel 2011.

Oggi le Nazioni Unite sono presenti in Bosnia Erzegovina con dodici tra Fondi, Programmi e Agenzie specializzate (FAO, ILO, UNDP, UNFPA, UNEP, UNESCO, UNHCR, UNICEF, UNODC, UNV, UN Women, WHO), le istituzioni di Bretton Woods (Banca mondiale, Fondo monetario internazionale), il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni. Dal 2015 è attivo lo *One UN Programme for Bosnia and Herzegovina 2015-2019*, base programmatica nonché finanziaria per lo sviluppo della partnership tra la Bosnia Erzegovina e le Nazioni Unite¹⁴⁹, che si concentra su quattro aree principali (*rule of law*, sviluppo e occupazione, inclusione sociale e politiche di genere in favore delle donne)¹⁵⁰.

146 Stabilization Force, *History of the NATO-led Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina*, <http://www.nato.int>.

147 Ibidem.

148 European Union External Action, *Political/Military Background*, <http://www.euforbih.org>.

149 United Nations in Bosnia and Herzegovina, <http://www.ba.undp.org>.

150 United Nations in Bosnia and Herzegovina, *What we do*, <http://www.ba.undp.org>.

1.4.2 La NATO

La NATO è intervenuta nella regione dal 1992 al 2004, con un totale di 9 missioni¹⁵¹:

- Operazione *Maritime Monitor* (16.07-22.11.1992), monitoraggio dell'embargo di armi durante il conflitto nella ex Jugoslavia, stabilito con precedente risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU;
- Operazione *Sky Monitor* (15.10.92-12.04.93), monitoraggio della *no fly zone* istituita in Bosnia con precedente risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU;
- Operazione *Maritime Guard* (22.11.92-15.06.93) proseguimento dell'operazione precedente;
- Operazione *Deny Flight* (12.04.93-21.12.95), proseguimento dell'operazione precedente, istituita in attuazione della risoluzione 816 del Consiglio di Sicurezza (31/03/1993). Oltre al rinforzo della *no fly zone*, prevede supporto aereo ai caschi blu ONU e bombardamenti per far rispettare le risoluzioni ONU. Il 28 febbraio 1994 c'è stato il primo abbattimento di quattro aerei serbo-bosniaci che avevano violato la *no fly zone*;
- Operazione *Sharp Guard* (15.06.93-02.10.96) monitoraggio del rispetto delle sanzioni economiche, dell'embargo sulle armi e delle *no fly zones*.
- Operazione *Deadeye* (30-31.08.95) e *Deliberate Force* (5-14.09.95), bombardamenti contro postazioni serbo-bosniache, dopo gravi episodi (bombe e molti morti civili al mercato di Sarajevo). Questi bombardamenti hanno avuto un ruolo chiave nel portare i serbo-bosniaci ad iniziare i negoziati che avrebbero portato alla fine della guerra in Bosnia;
- Operazione *Joint Endeavour* (20.12.95-20.12.96), implementazione della IFOR. Si è trattato della prima missione di peacekeeping NATO¹⁵²;
- Operazione *Joint Guard* (20.12.96-20.06.98) implementazione della SFOR;
- Operazione *Joint Forge* (20.06.98-02.12.04) riduzione delle forze di *peacekeeping* a seguito del miglioramento della situazione in Bosnia, fino ad un cambio di missione: fine della SFOR e passaggio di consegne alla EUFOR (con l'operazione chiamata Althea).

In base agli accordi *Berlin plus*, nonostante il suo mandato si sia formalmente

¹⁵¹ North Atlantic Treaty Organization, *NATO's operations, 1949-present*, <http://www.nato.int>.

¹⁵² North Atlantic Treaty Organization, *Relations with Bosnia and Herzegovina*, <http://www.nato.int>.

esaurito, la NATO ha continuato a fornire il suo supporto alle autorità bosniache in materia di difesa¹⁵³. La creazione di un ministero della difesa e di un comando militare unificato hanno reso possibile, nel 2006, l'adesione della Bosnia al programma NATO *Partnership for Peace*¹⁵⁴, in vista di una futura adesione all'organizzazione, e dal 2008 sono cominciate ufficialmente le trattative per diventare membro. Nell'aprile 2010, il paese è stato formalmente invitato ad entrare nel *Membership Action Plan* (MAP); l'avvio di questo programma è però subordinato alla previa risoluzione della questione chiave della difesa della proprietà¹⁵⁵.

La cooperazione tra la Bosnia Erzegovina e la NATO continua oggi sulle riforme riguardanti democrazia, istituzioni e difesa.

1.4.3 L'OSCE

L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ha iniziato ad operare in Bosnia Erzegovina nel dicembre del 1995 sulla base di quanto previsto dall'Accordo di Dayton. Nell'Allegato 1B, dedicato alla stabilizzazione regionale, l'OSCE è chiamata a sovrintendere i negoziati volti a rafforzare la fiducia reciproca e a ridurre i rischi di conflitto (art. II), e quelli sulla limitazione degli armamenti sia a livello sub-regionale che a livello regionale (artt. IV e V). Rispetto alla riduzione degli armamenti, all'OSCE è stato riservato anche un potere di monitoraggio. Il ruolo dell'OSCE è stato fondamentale anche relativamente al processo elettorale, come previsto dall'articolo II dell'Allegato 3, quello sulle elezioni. L'OSCE è stata uno dei sottoscrittori dell'Accordo sulle elezioni, insieme alla Repubblica di Bosnia Erzegovina, alla Federazione di Bosnia Erzegovina e alla Repubblica Srpska. L'organizzazione ha avuto il compito di adottare e implementare un programma per le prime elezioni in Bosnia Erzegovina, e di supervisionarne l'attuazione. Inoltre ha avuto il compito di istituire la Commissione elettorale provvisoria, di cui facevano parte l'Alto rappresentante, le tre parti firmatarie, e il capo missione OSCE in qualità di presidente. L'OSCE svolge tutt'ora anche compiti anche in materia di diritti umani, come previsto dall'Allegato 6. Esso nomina il mediatore (*Ombudsman*) sui diritti umani e ha compiti di monitoraggio sul rispetto dei diritti umani, insieme alle Nazioni Unite.

153 Ivi.

154 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 405

155 North Atlantic Treaty Organization, Relations with Bosnia and Herzegovina, <http://www.nato.int>.

Come si legge nelle pagine di presentazione del sito ufficiale www.oscebih.org, l'OSCE in Bosnia Erzegovina svolge ancora oggi molteplici funzioni: promuove lo sviluppo di istituzioni politiche democratiche a tutti i livelli, da quello locale a quello statale; promuove il rafforzamento della capacità del paese di creare un ambiente di sicurezza e di difesa sostenibile e stabile; infine, è uno dei principali promotori della costruzione della società civile, e lavora per sostenere il processo di riforma dell'istruzione, e per promuovere e proteggere i diritti umani. Attualmente la missione OSCE in Bosnia Erzegovina è impegnata in sette programmi tematici:

- il “*community engagement*”, attraverso cui sviluppare una democrazia locale realmente inclusiva tramite la valorizzazione della democrazia dal basso e la partecipazione di gruppi giovanili, minoranze etniche, rimpatriati, donne “rurali”, disabili;
- il “sostegno parlamentare”, con cui l'OSCE affianca i parlamenti per sviluppare la loro funzione legislativa, rafforzare le competenze tecniche e professionali, migliorare la responsabilità verso i cittadini e la supervisione dell'esecutivo;
- “educazione”, campo in cui l'OSCE è impegnata nel promuovere la riforma del sistema educativo, ancora permeato da disuguaglianze, discriminazioni e da un'eccessiva ingerenza dei partiti politici;
- “diritti umani”, ambito in cui l'OSCE affianca il governo bosniaco soprattutto su temi quali assistenza sociale ed edilizia sociale, protezione dei rom e di altre minoranze nazionali, ritorno sostenibile dei rifugiati e degli sfollati, parità di trattamento delle persone con disabilità, problemi di genere, sostegno a meccanismi di protezione dei diritti umani, in particolare tramite il mediatore sui diritti umani (*Ombudsman*);
- “*rule of law*”, programma di monitoraggio dei processi in tutto lo Stato bosniaco al fine di promuovere ulteriori riforme del sistema giudiziario;
- “*governance*”, con lo scopo di rafforzare le istituzioni democratiche, con particolare attenzione alle istituzioni locali e alla partecipazione dei cittadini;
- “*security co-operation*”, in cui l'OSCE lavora per aiutare la Bosnia a superare la divisione militare del paese, a sviluppare strutture di difesa a livello statale e a dare piena attuazione agli impegni politico-militari internazionali.

La sede dell'OSCE in Bosnia Erzegovina è a Sarajevo, ma altri uffici si trovano a Banja Luka, Travnik, Tuzla, Brcko, Foca, Srebrenica, Drvar, Mostar.

1.4.4 Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa ha fatto il suo ingresso in Bosnia nell'aprile 1996, per contribuire all'istituzione della *Human Right Commission* e dello *Human Rights Ombudsman*, in base a quanto previsto dall'Allegato 6 dell'Accordo di pace, nonché per nominare giudici stranieri in altre istituzioni previste da altri Allegati. Sin da subito ha anche fornito la sua assistenza per portare il paese a raggiungere gli *standard* che gli avrebbero permesso di divenire un membro dell'organizzazione¹⁵⁶. L'adesione della Bosnia al Consiglio d'Europa è effettivamente avvenuta il 24 aprile 2002, mentre la ratifica della Convenzione europea sui diritti umani è del 12 luglio dello stesso anno¹⁵⁷. Avendo ratificato l'adesione, la Bosnia è contestualmente divenuta firmataria di un elevato numero di trattati e convenzioni internazionali.

Nel corso del tempo, l'organizzazione ha gradualmente espanso i suoi ambiti di attività nel paese, fino a coprire quasi tutte le aree di cui si occupa (diritti umani, democrazia, *rule of law*, educazione, cultura, ambiente)¹⁵⁸. Con l'ingresso nel Consiglio d'Europa, la Bosnia si è impegnata ad adempiere a un totale di 73 impegni *post* adesione, che dovevano essere soddisfatti entro termini predefiniti, la maggior parte dei quali sono stati raggiunti come previsto entro tre anni, mentre per quelli ancora mancanti, come ad esempio la riforma della giustizia, il lavoro di adeguamento è ancora in corso¹⁵⁹.

Il Piano d'azione 2015-2017 fornisce indicazioni sulle riforme ancora da attuare affinché la legislazione, le istituzioni e le pratiche della Bosnia siano in linea con gli *standard* europei. Esse riguardano molti aspetti, dalla riforma del settore della giustizia alla libertà di espressione e associazione, dal buon governo alla partecipazione democratica, dalla fine della discriminazione e della segregazione nel campo dell'educazione alla lotta al crimine e alla corruzione. Viene posta una forte enfasi anche sull'inclusione sociale e sulla promozione delle pari opportunità (per donne, rom e altri gruppi vulnerabili). Ulteriori riforme strutturali potranno dipendere solo da riforme costituzionali, inclusa l'annosa questione del sistema elettorale, discriminatorio per alcune cariche dello Stato (come abbiamo visto, le sentenze della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo *Sejdic and Finci v. BiH* e *Zornic v. BiH* sono sempre lì, inapplicate, a

156 Council of Europe in Bosnia and Herzegovina, *About us*, <http://www.coe.int>.

157 Council of Europe in Bosnia and Herzegovina, *Chart of signatures and ratifications of Treaty*, <http://www.coe.int>.

158 Council of Europe in Bosnia and Herzegovina, *About us*, <http://www.coe.int>.

159 Council of Europe in Bosnia and Herzegovina, *Documents signed and ratified by BiH*, <http://www.coe.int>.

ricordarlo)¹⁶⁰.

1.4.5 L'Unione Europea

L'intervento in campo civile

Dal luglio 1996 in Bosnia Erzegovina è presente la Delegazione della Commissione Europea, che dal 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si chiama Delegazione dell'Unione Europea in Bosnia Erzegovina. Si tratta di una delle 130 delegazioni della UE che esistono in tutto il mondo. Come si può leggere nel suo sito ufficiale, www.europa.ba, la Delegazione UE ha il compito di rappresentare e attuare la politica dell'UE in Bosnia, monitorare gli sviluppi politici locali e condurre trattative in linea con il suo mandato. Inoltre svolge un ruolo chiave nell'attuazione dell'assistenza finanziaria da parte dell'Unione Europea. L'UE è il principale finanziatore dei progetti di sviluppo in Bosnia Erzegovina e dal 1996 vi ha investito più di 3,5 miliardi di euro nella ricostruzione, riforma della pubblica amministrazione, stato di diritto, economia sostenibile, agricoltura e altri settori chiave¹⁶¹.

Dal maggio 2002 è presente in Bosnia Erzegovina anche il Rappresentante speciale dell'Unione Europea¹⁶² (una figura istituita nel 1999 per operare in diverse zone di crisi del pianeta, al momento ce ne sono in totale nove in diversi paesi o regioni¹⁶³). Il Rappresentante speciale dell'UE ha la funzione di consolidare pace, stabilità e *rule of law*, e di perseguire gli obiettivi del processo di stabilizzazione del paese e della sua associazione all'Unione Europea. Nel corso del primo mandato, questo ruolo è stato esercitato dallo stesso Alto rappresentante delle Nazioni Unite (all'epoca Paddy Ashdown), che ha rivestito così un doppio mandato. Per decisione del Consiglio dell'Unione Europea del luglio del 2011 il Rappresentante speciale è oggi anche Capo della Delegazione. Dal 1° marzo del 2015 l'incarico è ricoperto dall'ambasciatore svedese Lars Gunnar-Wigemark, già capo della delegazione UE in Pakistan¹⁶⁴.

Il Rappresentante speciale/Capo di delegazione è responsabile del coordinamento della comunicazione pubblica dell'Unione Europea in Bosnia-Erzegovina,

160 Council of Europe, *Action Plan for Bosnia and Herzegovina 2015-2017*, <https://rm.coe.int/>.

161 A illustrazione dei progetti attivi in Bosnia Erzegovina è possibile consultare il sito <http://projects.europa.ba>.

162 Cfr. Delegation of the European Union to Bosnia and Herzegovina and European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina, <http://europa.ba>.

163 European Union External Action, *EU Special Representative*, <http://eeas.europa.eu>

164 Delegation of the European Union to Bosnia and Herzegovina & European Union Special Representatives (EUSR) in Bosnia and Herzegovina, <http://europa.ba>.

e riferisce al Consiglio dell'Unione Europea attraverso l'Alto rappresentante per la politica estera e la politica di sicurezza.

Come abbiamo visto, il 15 febbraio del 2016 la Bosnia Erzegovina ha presentato ufficialmente la richiesta di adesione all'Unione Europea, dopo un lungo percorso verso l'integrazione che è incominciato fin subito dopo l'Accordo di Dayton, quando l'UE si è gradualmente resa conto della necessità di adottare una nuova strategia politica nell'Europa sud-orientale: non più interventi sporadici in risposta alle singole crisi regionali, ma una strategia complessiva, coordinata e di lungo termine per la prevenzione dei conflitti¹⁶⁵.

L'intervento in campo militare

Strettamente coordinata alla presenza della Delegazione dell'UE e al Rappresentante speciale è la missione militare dell'Unione Europea in Bosnia Erzegovina, EUFOR Althea¹⁶⁶. La missione è nata in sostituzione dell'operazione militare NATO SFOR e ha preso il via il 2 dicembre 2004 a seguito delle risoluzioni del Consiglio delle Nazioni Unite 1551 e 1575, con il compito di vigilare sul rispetto dell'Accordo di Dayton.

Nelle prime fasi l'operazione contava circa 7.000 militari, una consistenza che si è progressivamente ridotta con il generale e costante miglioramento del livello di sicurezza e della capacità delle autorità locali di operare per il mantenimento delle condizioni di pace e stabilità. Le truppe EUFOR erano principalmente dispiegate nelle seguenti aree: task force multinazionale del nord, circa 1300 militari con base a Tuzla; task force multinazionale del nord-ovest, circa 1000 militari con base a Banja Luka; e la task force multinazionale del sud-est, 1400 persone con base a Mostar. Il quartier generale è stato stabilito a Camp Butmir, a Sarajevo. Oggi la presenza militare è di circa 600 unità e ha principalmente funzioni di addestramento e promozione della *capacity building* delle forze armate locali.

La missione Althea fa parte dell'approccio globale dell'Unione Europea per creare le condizioni di stabilità e di pace necessarie nel contesto del cammino di integrazione europea, come auspicato fortemente dalla Dichiarazione di Salonicco del 2003.

¹⁶⁵ Osservatorio Balcani&Caucaso, *Il Patto di Stabilità per l'Europa sud orientale: una scheda tecnica*, 27/12/2001, <http://www.balcanicaucaso.org>.

¹⁶⁶ European Union External Action, sito ufficiale della missione EUFOR/Althea, <http://www.euforbih.org>.

CAPITOLO 2

2 STORIA DI UN PAESE COLONIZZATO

“La storia etnica è la disgrazia dei Balcani. [I]n quella parte d’Europa, non vi è nulla che, dal punto di vista razziale, assomigli a una provincia omogenea, tanto meno a uno Stato. [...] Eppure, molte volte, negli ultimi due secoli, fasulle teorie d’identità etnica hanno dominato le politiche nazionali dei paesi balcanici. Studiare la storia della regione serve a capire che una politica moderna basata sulle antiche origini, anche nell’ipotesi che fosse giusta, non sarebbe assolutamente possibile¹⁶⁷”.

La storia della Bosnia Erzegovina -e dell’intera regione balcanica- procede come un pendolo: da momenti di indipendenza a periferia coloniale.

La Bosnia nella sua forma contemporanea è il prodotto della sua statualità medievale e dei governi ottomano, austro-ungarico e jugoslavo¹⁶⁸.

È possibile cominciare a scorgere una storia “bosniaca” a partire dal medioevo, quando per la prima volta si ebbe un periodo di sostanziale indipendenza, durato quasi trecento anni.

Dalla seconda metà del XIV secolo, la storia della regione è caratterizzata dal tentativo delle popolazioni autoctone di resistere all’espansione dell’Impero ottomano, che riuscirà a conquistare la regione nel 1463 e a detenerla fino alle soglie dell’era contemporanea. Dopo i primi due secoli di governo, in cui avvengono grandi trasformazioni sociali (riassumibili in islamizzazione e modernizzazione del paese), gradualmente il controllo turco sulla regione si indebolisce e l’Impero austro-ungarico inizia a insidiare il potere ottomano. Nel corso del XVIII secolo si affianca un altro attore, l’Impero russo, che è alla ricerca di uno sbocco sul Mediterraneo. Questi tre soggetti si

¹⁶⁷ MALCOLM, *Storia della Bosnia: dalle origini ai giorni nostri*, Milano, 2000, p. 23.

¹⁶⁸ HOARE, *The History of Bosnia. From the Middle Ages to the Present Day*, Londra, 2007, p. 33.

contendono la regione, che tuttavia, non essendo particolarmente ricca o strategica, riveste un interesse tutto sommato limitato: per gli ottomani rappresenta la frontiera con l'occidente, per gli austro-ungarici la frontiera con il mondo islamico, per i russi uno sbocco sul Mediterraneo. Di questi grandi Imperi, la Bosnia è sempre rimasta una periferia, neanche troppo importante.

Nel XX secolo si afferma un nuovo soggetto internazionale, lo Stato jugoslavo: tra il 1918 e il 1992, l'intera regione dei Balcani occidentali riesce infatti a svincolarsi dal controllo esterno e ad auto-determinarsi, imponendosi sulla scena internazionale come attore indipendente, prima sotto forma di Regno e, dopo la parentesi dell'occupazione militare durante la seconda guerra mondiale, sotto forma di Repubblica socialista. Questa innovativa esperienza, che riunisce al suo interno le numerose nazionalità presenti, è da ricondurre a un libero patto tra le parti, e non a politiche di conquista o a decisioni imposte dall'esterno. La Bosnia vi è ricompresa, anche se con uno *status* quasi sempre inferiore a quello riconosciuto alle altre nazioni; sin da subito, infatti, è evidente che le diverse componenti dello Stato non sono tra loro pari, ma alcune godono di preminenza sulle altre.

Dopo la fine dell'esperienza jugoslava, la Bosnia torna ad essere uno Stato indipendente. Come abbiamo cercato di evidenziare nel primo capitolo, però, pur mantenendo una sovranità e un'autonomia formali, sotto certi aspetti essa somiglia più ad un protettorato, per via della forte influenza che la comunità internazionale ancora oggi esercita sugli affari interni del paese.

Come osserva Jens Woelk,

“il passato della penisola balcanica è profondamente caratterizzato dall'esperienza di convivenza in ordinamenti multinazionali. [...] La grande sfida dell'area balcanica di oggi consiste nella trasformazione degli Stati che ne sono emersi in ordinamenti democratici rispettosi della diversità che continua a caratterizzarli¹⁶⁹”.

¹⁶⁹ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, 2008, p. 8.

2.1 LA BOSNIA ANTICA

La popolazione bosniaca odierna è formata principalmente da bosgnacchi (o musulmani bosniaci), croati e serbi. Tutti hanno origini slave, risalenti al VI secolo. Nel corso dei secoli successivi, una parte di essi si è convertita al cattolicesimo, una parte all'ortodossia.

2.1.1 Le prime popolazioni

I più antichi abitanti della zona furono gli illiri¹⁷⁰, un gruppo di tribù che parlavano una lingua simile al moderno albanese¹⁷¹.

Dopo alcuni conflitti che si verificarono dopo il 229 a.C.¹⁷² fra le tribù illiriche e l'Impero romano, a partire dal 9 d.C. tutti i territori illirici furono sottoposti saldamente al dominio romano¹⁷³ e l'odierno territorio della Bosnia venne annesso alla provincia di Dalmazia¹⁷⁴. Nella Bosnia romana devono essersi diffusi l'uso del latino, quale lingua comune per i coloni, e il cristianesimo¹⁷⁵.

Le tribù germaniche dei goti iniziarono le loro incursioni nei Balcani romani nel III secolo d.C., infliggendo, sul finire del secolo successivo, pesanti sconfitte agli eserciti romani, ma ben presto si ritirarono quasi tutti nel regno che avevano costruito in Italia e in Dalmazia, per essere infine cacciati dai Balcani all'inizio del VI secolo d.C. I pochi goti che rimasero furono ben presto assorbiti dalle popolazioni locali¹⁷⁶.

Dopo i goti, nei secoli IV e V fecero la loro comparsa nei Balcani occidentali anche gli unni asiatici (popolazione mongolo-turca) e gli alani iraniani (antenati degli odierni osseti del Caucaso)¹⁷⁷.

Nel VI secolo entrarono due nuove popolazioni: gli avari (tribù di lingua turca provenienti dalla regione a nord del Caucaso) e gli slavi, le cui storie inizialmente furono

170 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 24.

171 Stabilization Force, *History of Bosnia and Herzegovina from the origins to 1992*, <http://www.nato.int>.

172 Ivi.

173 Man mano che espandevano il loro dominio, i romani nel II e I secolo a.C., oltre agli illiri, incontrano le tribù dei dalmati, scordisci e desitati. Cfr. MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 24.

174 Stabilization Force, *History of Bosnia and Herzegovina from the origins to 1992*, <http://www.nato.int>.

175 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 25.

176 Ibidem p. 27.

177 Ibidem p. 29.

strettamente intrecciate, o come alleati o come rivali¹⁷⁸. Sembra che inizialmente in questo rapporto gli avari, benché meno numerosi, abbiano preso il sopravvento grazie alle loro superiori capacità militari, ma poi finirono per essere estromessi dai Balcani ai primi del VII secolo dagli eserciti bizantino, croato e bulgaro. Così gli slavi finirono per predominare fino all'estremità meridionale della Grecia¹⁷⁹.

Nel VII secolo arrivarono sulla scena due nuove tribù, che fin dai tempi più antichi ebbero storie simili e collegate tra loro: i croati e i serbi. Secondo la maggior parte degli studiosi, sia i serbi sia i croati erano tribù slave con caste dominanti iraniane, oppure erano in origine tribù iraniane che avevano acquisito sudditi slavi. Agli inizi del VII secolo, entrambe avevano già fondato regni nell'Europa centrale, da dove scesero nei Balcani occidentali. I serbi si insediarono in una regione corrispondente all'odierna Serbia sudoccidentale e gradualmente estesero il loro dominio sui territori del Montenegro e dell'Erzegovina. I croati si stabilirono in aree corrispondenti più o meno all'odierna Croazia e forse comprendenti anche gran parte della Bosnia vera e propria, esclusa la valle orientale della Drina¹⁸⁰.

Le invasioni slave del VI e VII secolo crearono un'identità linguistica che finì per soppiantare tutte le altre. Lo storico Noel Malcom conclude che

“per motivi di lingua, cultura, e di oltre mille anni di storia in comune, l'odierna popolazione bosniaca può con ragione essere chiamata slava”¹⁸¹.

2.1.2 Il dominio bizantino

Dal VII al XII secolo, la storia dei Balcani occidentali è molto complessa. Il potere costituito più antico, l'Impero bizantino, vi ebbe scarso controllo diretto, ma riuscì di tanto in tanto a far valere la propria autorità¹⁸². Sotto l'influsso della Chiesa di Roma e di quella di Bisanzio, la popolazione lentamente si convertì al cristianesimo: i croati

178 Ivi.

179 Ibidem pp. 29-30.

180 Ibidem pp. 30-32.

181 Ibidem p. 24. “L'ideologia moderna ha prevalso sulla storia antica [ma] la verità è piuttosto chiara: serbi e croati furono, fin dai primordi, distinti ma intimamente collegati tra loro, vivendo e migrando in coppia e avendo entrambi una qualche componente iraniana. All'epoca in cui giunsero nei Balcani, c'era già in loco una consistente popolazione slava, più numerosa dei serbi e dei croati, che costituiva un importante substrato di slavi non divisibile in gruppi subetnici separati. Così, l'intero progetto di inventare divisioni etniche fra i loro discendenti è naufragato. E quello stesso substrato slavo deve aver assorbito i resti di una popolazione i cui antenati potrebbero essere stati in origine illiri, celti, romani, e composta da persone provenienti da ogni parte dell'impero romano, goti, alani, unni e avari”. Ibidem p. 31.

182 Ibidem pp. 33-34.

divennero cattolici¹⁸³ e adottarono l'alfabeto romano, mentre i serbi diventarono ortodossi e adottarono l'alfabeto cirillico, per rappresentare lingue peraltro molto simili fra loro¹⁸⁴. Bisanzio, l'Ungheria e i confinanti stati di Croazia e Serbia, tentarono ciascuno di accaparrarsi il territorio bosniaco per espandere la religione cattolica o quella ortodossa¹⁸⁵.

¹⁸³ Fin dal VII secolo, da parte bizantina furono fatti tentativi di cristianizzare i croati, servendosi di sacerdoti provenienti da città costiere dalmate ancora sotto controllo bizantino. Fu però soltanto nel IX secolo che i croati furono quasi tutti convertiti e si può presumere che le zone più remote e impenetrabili della Bosnia siano state le ultime a subire questo processo. Ibidem p. 32.

¹⁸⁴ Nel 1054, la battaglia di potere lunga secoli tra la Chiesa romana e le Chiese bizantine orientali (Constantinopoli, Antiochia, Gerusalemme e Alessandria) culminò nello scisma tra oriente e occidente, che divise la cristianità in due chiese e due imperi. Lo scisma ha cementato il confine religioso rappresentato dal fiume Drina, con le odierne Slovenia, Croazia e Bosnia a occidente, e Serbia, Montenegro e Macedonia a oriente. Cfr <http://www.nato.int/sfor>.

¹⁸⁵ <http://www.nato.int/sfor>.

2.2 LO STATO BOSNIACO MEDIEVALE

L'origine temporale della statualità bosniaca è incerta. Alcuni storici datano questa origine nel X secolo quando, in seguito alla morte del principe Časlav di Serbia, la regione bosniaca acquisì una sua autonomia governativa; altri risalgono ad ancor prima dell'arrivo dei serbi e dei croati, durante il periodo degli avari¹⁸⁶. Anche le origini del nome "Bosnia" sono incerte e soggette a speculazioni e differenti interpretazioni. Il primo documento storico a menzionare l'esistenza di una terra chiamata "Bosnia" è il resoconto storico scritto nel 958 d.C. dall'imperatore bizantino Costantino Porfirogenito, che vi si riferiva come a una terra soggetta al principe di Serbia. Questo fatto viene preso da alcuni studiosi serbi per provare che la Bosnia era originariamente una "terra serba"¹⁸⁷. Tuttavia, dato che questo territorio si trovò probabilmente sotto il principe di Croazia dalla fine del IX fino alla metà del X secolo, gli studiosi croati deducono che la Bosnia deve essere stata originariamente una "terra croata". Entrambe le rivendicazioni sono ugualmente anacronistiche: si potrebbe infatti giustamente sostenere che sia la Serbia che la Croazia fossero "terre greche", in quanto, sempre secondo Costantino Porfirogenito, all'epoca erano asservite all'Impero greco bizantino¹⁸⁸.

2.2.1 L'indipendenza

La fine dell'XI secolo costituisce un punto di svolta nella storia dei Balcani occidentali. Il baricentro delle ambizioni politiche serbe si spostò a est (verso il Raska, che divenne il cuore del regno medievale di Serbia). Nel frattempo, i territori croati erano stati conquistati dall'Ungheria. Ne nacque una relazione tra i due Stati (talvolta di sudditanza, talvolta di alleanza) che sarebbe durata fino al 1918. Il dominio ungherese si estese nel 1102 anche alla Bosnia, che però, viste la lontananza e la marginalità, fu governata da un *bano* (governatore), che con l'andare del tempo divenne sempre più indipendente. Si può dunque datare al 1180 la nascita del primo soggetto indipendente bosniaco, il Banato di Bosnia¹⁸⁹.

Nel basso Medioevo, i tre sovrani più importanti del Banato di Bosnia sono stati

¹⁸⁶ HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 34.

¹⁸⁷ Ibidem pp. 33-34, e anche MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 33-34.

¹⁸⁸ HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., pp. 33-35.

¹⁸⁹ MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 34-35.

Kulin, Stephan Kotromanich e Tvrtko¹⁹⁰.

Il re (*ban*) Kulin governò dal 1180¹⁹¹ fino alla sua morte, nel 1204. Il suo regno ancora oggi viene ricordato come un periodo di pace e prosperità (la cosiddetta “età dell’oro del re Kulin”). In questo periodo il Banato comprendeva il territorio del cuore della odierna Bosnia propriamente detta, intorno alla valle del fiume Bosna. Durante il mezzo secolo che seguì la morte di Kulin, la Bosnia subì la costante pressione da parte del suo più potente vicino, l’Ungheria, che nel 1253 tentò anche di invaderla, ma per il resto del secolo il Banato di Bosnia è stato abbandonato a se stesso¹⁹². Sotto il re Stephan Kotromanich, nel periodo 1322-1353, vennero acquisiti i territori dell’odierna Bosnia occidentale, sopra il fiume Una, della Bosnia orientale, sopra il fiume Drina, e l’Hum (nel 1448 rinominata Erzegovina). Il regno raggiunse la sua massima espansione territoriale sotto il re Tvrtko nel 1353-91, includendo tutto l’odierno territorio bosniaco ad eccezione della Cazinska Krajina, che rimase territorio croato fino alla conquista ottomana nel XVI secolo. Il regno di Tvrtko si espanse ulteriormente, fino a ricomprendere anche quasi l’intera Dalmazia. Nel 1377, considerato anche il suo imparentamento con la casa reale serba, Tvrtko si fece incoronare “re dei Serbi, della Bosnia e della Costa”. Di fatto, durante la seconda metà del regno di Tvrtko, la Bosnia fu lo stato più potente dei Balcani occidentali¹⁹³. Con la sua morte, nel 1391, cominciò invece un lungo periodo di declino, con il potere dei magnati locali che cresceva a scapito dell’autorità centrale.

L’apice della potenza e dell’indipendenza della Bosnia medievale fu durante questi tre regni. Nei periodi di interregno, la Bosnia era frammentata fra le lotte di potere tra le famiglie nobiliari locali. Nel sistema sociale e politico feudale bosniaco, i nobili erano proprietari terrieri molto indipendenti e con un forte potere sulla corona, e questo ha causato una cronica instabilità politica¹⁹⁴.

2.2.2 La Chiesa bosniaca medievale

Un elemento particolare della storia bosniaca medievale è quello della Chiesa scismatica bosniaca.

Durante il regno di Kulin, una setta cristiana conosciuta come bogomilismo

¹⁹⁰ Ibidem p. 37.

¹⁹¹ Il sito della NATO riporta una data diversa: il 1130.

¹⁹² MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 40-41.

¹⁹³ HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 35-37.

¹⁹⁴ MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 37.

cominciò ad attrarre fedeli in Bosnia, in quanto i principati bosniaci la adottarono per controbilanciare la forte influenza dei suoi vicini cattolici e ortodossi. Il bogomilismo, movimento eretico bulgaro fondato nel X secolo e diffusosi nei secoli successivi a Costantinopoli e in altre zone dei Balcani, prosperò in Bosnia fino a che l'Impero ottomano non conquistò il controllo della regione nel 1463. Sia i cattolici che gli ortodossi perseguitavano i bogomili come eretici. Alcuni storici hanno sostenuto che la Chiesa bosniaca fosse una derivazione dei bogomili. L'origine bogomilista è molto sentita dai musulmani bosniaci del XX secolo, in quanto trovano una continuità fra l'Islam e questa Chiesa autenticamente bosniaca, e il loro ritorno all'Islam è un ulteriore atto di sfida contro i persecutori cattolici e ortodossi¹⁹⁵. Fatto sta che, con l'introduzione della legge ottomana, i bosniaci erano spesso più suscettibili di convertirsi all'Islam, dal momento che non erano amici né della Chiesa cattolica né di quella ortodossa¹⁹⁶. Vi sono buone ragioni per credere che la Chiesa bosniaca medievale fosse in gran parte scomparsa ancor prima della conquista turca e che i suoi aderenti laici negli anni precedenti il collasso potrebbero non essere stati molto numerosi¹⁹⁷.

2.2.3 La minaccia turca

Dopo la morte di Tvrtko, nel XV secolo la Bosnia fu contesa dall'Ungheria e

¹⁹⁵ Secondo altri studi, la Chiesa bosniaca fu solo una Chiesa ortodossa orientale, forse serba, che si era separata e aveva acquisito credenze eretiche. Questa teoria rimase popolare tra gli scrittori serbi, smaniosi di dimostrare che la Bosnia era sotto ogni aspetto un'appendice della Serbia. Secondo altri studi, fu soltanto un ramo della Chiesa cattolica, forse un ordine monastico, che scivolò nello scisma e acquisì alcune tendenze eretiche, e non sorprende che questa teoria sia stata particolarmente in voga fra gli scrittori cattolici. La spiegazione più convincente contiene elementi importanti sia della teoria ortodossa orientale, sia di quella cattolica, mentre la teoria più comunemente accettata per oltre un secolo, ovvero il collegamento con i bogomili, è fatta soprattutto di illusioni (MALCOLM, op. cit., p. 55-57). Si trattava di un'organizzazione monastica basata sulla regola di San Basilio (questo spiega la sua vicinanza, sotto alcuni aspetti, al rito ortodosso orientale). Dopo lo scisma tra Oriente e Occidente, la Bosnia faceva parte della Chiesa romana, anche se i monasteri bosniaci avevano mantenuto alcune pratiche orientali. Dalla metà del XIII secolo (quando la sede del vescovato bosniaco fu trasferita nella Slavonia sotto il dominio ungherese) alla metà del XIV secolo (quando arrivarono i francescani), la Bosnia rimase di fatto separata dal resto della Chiesa. È probabile che la Chiesa bosniaca fosse isolata dalla giurisdizione cattolica sin dal 1230 circa e che, affermando a poco a poco la propria autonomia, avesse prima o poi raggiunto un punto in cui si trovò de facto in uno scisma con Roma. Quando i francescani si misero al lavoro in Bosnia alla metà del XIV secolo, la Chiesa cattolica romana era in lotta con quella bosniaca. Dopo il 1450 l'offensiva francescana era già in pieno svolgimento. Vi fu una gara tra le Chiese cattolica e romana per far propri i resti degli appartenenti alla Chiesa bosniaca. La conversione forzata di 2000 "cristiani" e il ripiegamento in Erzegovina di quaranta irriducibili deve aver spezzato la resistenza della Chiesa. Sembra quindi che, quando arrivarono i turchi, la chiesa bosniaca fosse già a pezzi e praticamente defunta (MALCOLM, op. cit., p. 66-73).

¹⁹⁶ <http://www.nato.int/sfor>.

¹⁹⁷ MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 92.

dall'Impero ottomano, in lotta fra loro per il dominio dell'intera regione¹⁹⁸. A partire dal 1350 circa, l'esercito turco-ottomano si era mosso verso ovest attraverso la Tracia e la Bulgaria e, nel 1371, si era scontrato con un grande contingente di forze serbe in Bulgaria, infliggendogli una pesante sconfitta. Dopo il 1380, i turchi cominciarono ad effettuare scorrerie nella stessa Serbia e, nel 1388, incursori turchi si addentrarono nella regione dell'Hum (Erzegovina) sotto dominio bosniaco, dove furono spazzati via da forze comandate da un nobile locale.

Una data significativa nella storia della regione è il 28 giugno 1389, quando l'Impero ottomano sconfisse i serbi nella battaglia di Kosovo Polje (Campo dei Merli) dove morì anche il principe serbo Lazar¹⁹⁹. Nel 1392, tutte le terre ortodosse serbe, a parte l'Hum in mano bosniaca, erano ormai state sottomesse alla sovranità ottomana²⁰⁰.

Il 1453 è l'anno della caduta di Costantinopoli, ad opera di Maometto II. La Serbia cadrà definitivamente nel 1459, e il regno di Bosnia, che aveva chiesto invano aiuto all'Ungheria e al Papa, sarà conquistato in tempi molto brevi dall'esercito ottomano all'inizio dell'estate del 1463. L'Erzegovina cadde sotto gli ottomani quasi 20 anni dopo, nel 1482²⁰¹.

Durante questa lotta per il possesso della Bosnia, sia gli ungheresi che gli ottomani stabilirono forme di amministrazione nel paese che rispettavano l'identità bosniaca della nobiltà. Nel 1465, sotto pressione dei nobili locali, l'Impero ottomano ristabilì un "regno di Bosnia", come stato fantoccio per accontentare i nobili e i contadini scontenti, e come zona cuscinetto contro l'Ungheria. Questo "regno" fu governato da "re" nominali della dinastia dei Kotromanic. Gli ottomani ebbero comunque difficoltà a controllare questo stato fantoccio; il re dovette essere sostituito due volte in un solo decennio. Quando il terzo *incumbent* cercò di guadagnare un riconoscimento diplomatico dall'Ungheria, gli ottomani rioccuparono i territori ed estinsero il regno. Gli ungheresi, per conto loro, avendo conquistato il nord della Bosnia nel decennio del 1460, stabilirono prima uno stato fantoccio e quindi un "Regno di Bosnia" nella parte del paese che controllavano²⁰².

198 Ibidem pp. 46-47.

199 La battaglia della Piana dei Merli è considerata dai Serbi uno degli eventi più importanti della loro storia, fonte di gran parte del loro sentimento nazionale. La battaglia e la sorte dei cavalieri cristiani divennero il soggetto di molta poesia epica medievale serba, parte della quale composta presso la corte della vedova di Lazar, Milica. Il principe Lazar venne canonizzato dalla Chiesa ortodossa serba.

200 Ibidem p. 45.

201 Brandelli di Bosnia e di Erzegovina resistettero per altri anni, finendo poi per arrendersi definitivamente al dominio ottomano. MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit. pp. 75-76.

202 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., pp. 37-38.

2.3 PERIFERIA COLONIALE

Per circa quattro secoli, la regione fu in mano all'Impero ottomano (1463-1878). Durante la dominazione ottomana, la società bosniaca subì grandi trasformazioni. Poi, per circa quattro decenni, fu l'Impero austro-ungarico ad amministrare la regione (1878-1914). L'Impero russo tentò di espandervi la propria influenza, ma senza grandi successi.

La Bosnia, per via della sua posizione geografica, fu sempre una terra di confine, militarizzata e oggetto di conquista da parte delle potenze in conflitto fra loro.

2.3.1 La dominazione ottomana

Il dominio ottomano determinò cambiamenti notevoli, come l'emergere di una comunità musulmana che divenne maggioritaria e dominante sotto il profilo sociale, economico e politico. I cristiani erano comunque tutelati per decreto imperiale, e in Erzegovina si sviluppò in particolare il culto ortodosso. La tolleranza religiosa permise anche l'arrivo e il radicamento degli ebrei, in particolare da Francia e Spagna, dove erano perseguitati. Questi ebrei sefarditi si stabilirono soprattutto a Sarajevo, dove svilupparono una comunità molto attiva, ricca e potente, che ancora oggi svolge un ruolo importante nella capitale bosniaca²⁰³. La città di Sarajevo ebbe il suo primo importante sviluppo proprio sotto il dominio ottomano, dato che la vita urbana si spostò dai castelli medievali della Bosnia Centrale alle città di mercato.

2.3.1.1 *Macchina militare*

L'Impero ottomano inizialmente era una vera e propria macchina da guerra, organizzato in modo tale da riuscire a procurarsi bottini di guerra, tributi e uomini per combattere²⁰⁴. Il trattato di pace stipulato con l'Austria nel 1533 segnò l'inizio di un lungo periodo di confronto militare tra gli imperi ottomano e asburgico, durante il quale vennero create zone di frontiera militare difese da un sistema di fortezze e da una popolazione di contadini guerrieri. Per l'Impero ottomano fu un periodo di vittoriose campagne militari, di consolidamento ed espansione dell'impero verso ovest, l'Ungheria fu ridotta a stato vassallo e i turchi si spinsero a un passo dalla conquista di Vienna²⁰⁵.

²⁰³ <http://www.nato.int/sfor>.

²⁰⁴ MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 77.

²⁰⁵ Ibidem p. 76.

Le milizie al soldo dei turchi erano composte di soldati salariati, di cui facevano parte i giannizzeri (la fanteria), e da una classe di cavalieri nota come “spahi della Porta”, così come la cavalleria feudale, che veniva ricompensata tramite la concessione di proprietà (il tipo più grande si chiamava *zaim*, quello più piccolo *timar*). Tramite il sistema dei tributi in ragazzi, chiamato *devsirme*, l’Impero ottomano reclutò nei Balcani in due secoli circa 200.000 giovani che vennero trasferiti a Istanbul, convertiti all’Islam e addestrati per lavorare non solo come giannizzeri ma in tutti gli ambiti dello Stato, dalla servitù ai ruoli di funzionario²⁰⁶.

2.3.1.2 Islamizzazione

Nello stato feudale ottomano, la società non era divisa fra musulmani e infedeli, ma tra ottomani (ovvero la classe militare-amministrativa, che non era preclusa a nessuno) e i sudditi, o *raya*. Più che dal corano, la legge proveniva dal sultano. Un contadino cristiano, anche senza rinunciare alla sua religione, se era in grado di distinguersi, poteva diventare un cavaliere e ricevere una proprietà. C’era molta tolleranza e i cristiani, come gli ebrei, avevano libertà di culto e di applicare le proprie leggi religiose in ambito civile. Essere musulmano dava, però, dei vantaggi e convertirsi all’Islam era spesso premiato: ad esempio, i contadini che si convertivano potevano ottenere la piena proprietà di un podere fino a 10 ettari²⁰⁷.

L’islamizzazione di gran parte della popolazione durante il dominio ottomano rimane comunque l’aspetto più caratteristico e importante della storia moderna della Bosnia. In un processo di conversione che durò circa 150 anni, senza prove storiche di islamizzazione forzata né di migrazioni di massa di musulmani dalla Turchia, verso la fine del XVI o l’inizio del XVII secolo i musulmani divennero la maggioranza nei territori dell’attuale Bosnia Erzegovina²⁰⁸.

Uno dei principali sistemi dell’islamizzazione nei Balcani, con effetti particolarmente sentiti in Bosnia, fu la pratica del *devsirme* a cui si è già fatto cenno²⁰⁹. Un altro fattore sociale che favorì la diffusione dell’Islam furono lo status legale privilegiato dei musulmani, e alcune leggi discriminatorie, come quella che proibiva ai cristiani di intentare causa contro un musulmano²¹⁰. Poi c’è il ruolo giocato dagli schiavi, i quali, se fossero convertiti all’Islam, avrebbero potuto chiedere la libertà. Sembra che nel

206 Ibidem pp. 77-80.

207 Ibidem p. 82.

208 Ibidem pp. 88-89.

209 Ibidem p. 103.

210 Ivi.

1528 gli schiavi liberati e convertiti costituissero l'8% della popolazione di Sarajevo²¹¹. Un altro elemento di rilievo fu la crescita delle città musulmane. Città come Banja Luka, Travnick, Livno, Mostar, Sarajevo, divennero centri di potere amministrativo, in cui si trasferivano funzionari turchi, e in cui l'Islam divenne subito molto presente tramite la costruzione di moschee, *hamam*, sedi di ordini dervishi²¹². Infine, nell'islamizzazione della Bosnia giocò un ruolo non secondario un altro fattore: l'influenza degli slavi già islamizzati provenienti dall'esterno dei confini bosniaci (l'influsso maggiore si ebbe alla fine del XVII secolo, quando il ritiro degli ottomani dai territori che avevano a lungo occupato in Dalmazia portò con sé molti abitanti musulmani di quelle regioni²¹³).

2.3.1.3 Chiesa ortodossa

La Chiesa ortodossa ebbe paradossalmente il suo momento di maggior crescita proprio durante il periodo ottomano. In precedenza, a parte nei territori della Erzegovina, l'ortodossia era poco visibile²¹⁴. Se i cattolici si dimostravano particolarmente ostili all'Islam e all'Impero ottomano e cercavano le fonti dell'autorità religiosa all'esterno, gli ortodossi di Bosnia fecero crescere un proprio clero e trovarono così localmente, all'interno dell'Impero, i propri forti punti di riferimento²¹⁵.

Anche se sono avvenuti casi di cattolici convertiti all'ortodossia, meno osteggiata dall'Impero, la diffusione della Chiesa ortodossa non avvenne solo grazie alle conversioni. Vi fu ad esempio un grande afflusso di coloni dalle terre ortodosse dovuto alla politica deliberata da parte degli ottomani di riempire i territori che si erano spopolati a causa della guerra o della peste²¹⁶. Furono dunque le migrazioni a mutare la geografia all'interno delle due religioni cristiane. Durante le guerre degli inizi del XVI secolo, altre zone della Bosnia settentrionale si spopolarono man mano che i cattolici fuggivano in territorio asburgico. Dato che era particolarmente importante per gli ottomani non lasciare vuote le zone di confine, vi furono nuovi grandi afflussi di coloni valacchi provenienti dall'Erzegovina e dalla Serbia. Ulteriori trasferimenti in questo territorio ebbero luogo per tutto il XVI secolo; la peste, oltre alla guerra, lasciava vuoti demografici che andavano riempiti²¹⁷.

211 Ibidem p. 104.

212 Ibidem pp. 104-105.

213 Ibidem p. 107.

214 Ibidem p. 109.

215 Ibidem pp. 109-110.

216 Ibidem p. 110.

217 Ibidem. pp. 110-111.

2.3.1.4 I valacchi e l'identità serba

Ancor più che i serbi delle origini, l'elemento valacco fu molto importante nella creazione della popolazione ortodossa bosniaca²¹⁸. Per tradizione dediti alla pastorizia, i valacchi non erano stanziali, possedevano una forte tradizione militare, e gli ottomani strinsero con loro accordi speciali (detassazioni, concessioni di proprietà, diritto al saccheggio di guerra) per spostarli nelle zone di confine, e diventare così la componente più temuta nella macchina militare imperiale²¹⁹. Così fecero anche gli Asburgo oltre confine, al punto che si può dire che la lotta militare tra gli ottomani e gli Asburgo sulla linea di frontiera sia stata una guerra di valacchi contro valacchi²²⁰.

Nonostante questo massiccio insediamento nella Bosnia settentrionale, secondo Malcolm “oggi non ha molto senso dire che i serbi di Bosnia sono “in realtà” valacchi”.²²¹ Nella Bosnia settentrionale migrarono anche ortodossi dalla Serbia, e nel XVIII e XIX secolo divenne importante nelle città bosniache una classe di mercanti serbi. La storia dei Balcani è una storia di mescolanze, non c'è la possibilità di determinare l'esatta ascendenza delle popolazioni odierne; ad esempio, molti valacchi si insediarono in Croazia e divennero cattolici, così come altri furono islamizzati in Bosnia.

“Chiamare qualcuno serbo oggi – conclude Malcolm - significa utilizzare un concetto costruito nel XIX e XX secolo attraverso una combinazione di religione, lingua, storia e senso personale d'identificazione: i serbi bosniaci moderni possono correttamente definirsi tali, indipendentemente dalle ascendenze valacche”²²².

2.3.1.5 Guerre

Nel XVII e XVIII secolo, la storia della Bosnia è costellata da una serie di guerre condotte dagli ottomani, in particolare contro l'Austria²²³. Il principale conflitto, incominciato nel 1683, si concluse nel 1699 con il trattato di Carlowitz, che confermò che l'Impero ottomano era in ritirata in Europa²²⁴.

218 Ibidem. p. 111.

219 Ibidem pp. 111-112.

220 Ibidem p. 112.

221 Ibidem p. 123.

222 Ibidem p. 124.

223 Ibidem p. 125.

224 Il 26 gennaio 1699 si concludeva a Carlowitz (ora Karlovci, nella Vovoidina, sul Danubio) la pace fra Austria, Venezia, Russia, Polonia da una parte e la Turchia dall'altra. Basata essenzialmente sulla conservazione dello *statu quo*, la pace riconosceva agli Asburgo il possesso dell'Ungheria (a eccezione del banato di Temesvár, che rimaneva alla Turchia), a Venezia i possessi in Dalmazia e Morea, alla Polonia la Podolia e Kameneč. Per la Russia la pace aveva il significato di un armistizio, durante il quale manteneva occupata Azov. La pace non aveva soddisfatto nessuno; l'Austria l'aveva accettata come il meno peggio; Venezia, pur non subendo ulteriori sacrifici territoriali, non trovava compenso all'immane sforzo sostenuto; il Turco si ritirava in agguato, attendendo l'occasione propizia per riprendere l'audace offensiva. Cfr *Carlowitz*, Enciclopedia Treccani, <http://www.treccani.it>.

L'embrionale identità nazionale dei musulmani bosniaci fu influenzata profondamente dalle conseguenze di questa guerra. Le perdite territoriali degli ottomani lasciarono la Bosnia come la provincia di frontiera più nord occidentale, faccia a faccia con l'Europa cristiana²²⁵. Si sapeva bene che né l'Austria né Venezia si sarebbero arrestate davanti alle frontiere stabilite dal trattato di Carlowitz, quindi gli ottomani cominciarono appena possibile un lavoro di fortificazione e difesa. Ciò implicò che i territori di confine, come la Bosnia, si trasformarono in una vera fortezza²²⁶. Nelle primi quattro decenni del XVIII secolo, gli ottomani stabilirono un sistema di difesa militare unico nell'Impero. L'intera popolazione musulmana fu militarizzata, con praticamente tutti i maschi adulti ingaggiati in qualche forma di servizio militare.

Nel 1737, la Bosnia venne minacciata dall'Austria con conquiste territoriali, espulsioni e conversioni forzate. Il *beylerbeyi* (governatore) radunò i leader militari in un'assemblea, e lasciò decidere a loro se resistere o meno a questa interferenza; la loro decisione favorevole fu unanime, così come la decisione di farlo anche a dispetto delle indicazioni contrarie provenienti da Costantinopoli. La mobilitazione, sotto lo slogan di "tutta la Bosnia è una fortezza e ogni bosgnacco con una pistola è un soldato", coinvolse sia la popolazione cattolica, sia quella ortodossa, sia quella musulmana. La sensazionale vittoria di Banja Luka del 4 agosto fu un'importante esempio di indipendenza rispetto al governo centrale ottomano²²⁷.

Nel XVIII secolo i musulmani bosniaci si identificavano ancora prevalentemente con lo stato ottomano, e non in contrapposizione ad esso. Tuttavia l'esistenza di un'amministrazione e di un esercito composti prevalentemente da musulmani bosniaci si è rivelato determinante nella formazione dell'identità nazionale musulmana bosniaca. La limitata autonomia amministrativa e militare sotto il governo ottomano nel XVIII secolo, la posizione di frontiera perennemente minacciata dalle potenze cattoliche, i privilegi goduti tra essi, tutto ciò funse da incubatore della loro identità nazionale²²⁸.

2.3.1.6 Rivolte interne

A partire dalla fine XVIII secolo, gli abitanti musulmani della parte europea dell'Impero ottomano si trovarono sotto pressione da tre direzioni. Dall'alto, il sultano e i suoi ministri tentarono di riformare l'Impero, abolendo o alterando le tradizionali istituzioni, in una maniera che fu considerata oppressiva da larghi settori dell'élite

²²⁵ HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 46.

²²⁶ Ibidem pp. 46-47 (citazione da altra fonte).

²²⁷ Ibidem p. 48.

²²⁸ Ivi.

musulmana. Da fuori, aggressivi nemici cristiani tentavano di espandersi a spese dello stato ottomano, spesso uccidendo o espellendo gli abitanti musulmani dai territori che riuscivano ad annettere. Infine, dal basso, l'*élite* musulmana fu sotto pressione dei suoi sudditi, prevalentemente cristiani, che ambivano a porre termine alla loro soggezione e al loro sfruttamento²²⁹. Occorre considerare che a differenza del XV secolo, quando i proprietari feudali potevano essere cristiani o musulmani e le loro proprietà erano lavorate da contadini di entrambe le fedi, nel XIX secolo tutti i grandi proprietari terrieri erano musulmani e la grande maggioranza dei contadini non possessori di terre era cristiana²³⁰.

La nuova identità musulmana bosniaca nasce in questo contesto, quando gli interessi delle élite musulmane locali iniziano a non coincidere più con quelli del sultano²³¹. La resistenza a Sarajevo dei *beylerbeyi* bosniaci segna l'inizio della resistenza dei musulmani bosniaci al governo ottomano. Nel 1826 l'élite di Sarajevo tentò di guidare un movimento nazionale di resistenza contro il decreto del sultano, per abolire il corpo dei giannizzeri. Nel 1840, l'esercito ottomano dovette reprimere una ribellione di un vero e proprio esercito di 20.000 soldati messo insieme da Ahmet Munib Glodo, musulmano di Sarajevo. Dopo Sarajevo seguirono altre città bosniache²³².

Per i musulmani bosniaci, uno spartiacque fu la ribellione del 1830-2, generata dalla decisione del sultano di cedere sei municipalità bosniache al principato di Serbia. Rappresentò la prima ribellione autonomista armata a livello nazionale contro il governo del sultano. Il contesto più vasto della rivolta era la difesa dei diritti e della tradizionale autonomia dell'*élite* musulmana bosniaca contro le riforme volte a centralizzare l'Impero, sia amministrativamente, sia soprattutto militarmente²³³. Le dichiarazioni dell'assemblea, tutta bosniaca, composta non solo da membri delle *élites* ma anche dei villaggi, equivalevano a una dichiarazione della sovranità bosniaca nell'ambito dell'Impero ottomano²³⁴. La concezione di "nazione bosniaca" dei ribelli era ristretta ai musulmani, anche se la popolazione cristiana, sia cattolica che ortodossa, partecipò alla ribellione, che fu repressa dagli ottomani nel 1832²³⁵. Negli anni successivi ci furono altre rivolte da parte dei nobili musulmani contro diverse riforme che toccavano i privilegi feudali. Fu solo nel 1851 che la resistenza bosniaca musulmana a Costantinopoli e alle sue riforme fu

229 Ibidem p. 49.

230 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 139.

231 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 49.

232 Ibidem p. 46.

233 Ibidem p. 49.

234 Ibidem. p. 50.

235 Ivi.

definitivamente sconfitta dall'intervento dell'esercito ottomano guidato da Omer Pascià²³⁶.

Una serie di rivolte, incominciate nel 1804, vide come protagonista la popolazione serba ortodossa in Serbia, Bosnia settentrionale ed Erzegovina. Vi furono anche diversi rigurgiti anti islamici, con massacri e conversioni forzate, che portarono allo spostamento di popolazioni musulmane. Nella difficoltà di gestire questi territori, l'Impero ottomano nel 1815 concesse al sangiacato di Smedervo, ovvero la Serbia centrosettentrionale dominata da Belgrado, una semi indipendenza, con la possibilità di eleggere un proprio principe e una propria assemblea. È attorno a questo proto Stato serbo che si cimenta il moderno nazionalismo serbo, con mire espansionistiche anche nei territori circostanti come quello bosniaco²³⁷. L'origine del moderno nazionalismo serbo è interamente un prodotto dei secoli ottomani, e i suoi elementi identitari vanno ricercati nella religione ortodossa, più che nelle popolazioni serbe bosniache delle origini, che in realtà sono state assimilate dai loro vicini²³⁸.

2.3.2 La dominazione austro ungarica

Nel 1875 scoppiarono rivolte tra i cristiani, prima in Erzegovina e poi in Bosnia, contro il dominio ottomano, che provocarono nel principato autonomo di Serbia un'ondata di entusiasmo nazionale e anti turco. Fallito il tentativo delle potenze europee di risolvere la crisi per via diplomatica, nel 1876 la Serbia dichiarò guerra alla Turchia. Malgrado l'appoggio russo, essendo impreparata militarmente, la Serbia fallì nel tentativo di occupare la Bosnia, mentre il Montenegro, suo alleato, poté avanzare in Erzegovina. L'esercito turco, vittorioso nella battaglia di Aleksinac, si diresse verso Belgrado, ma fu costretto ad accettare una tregua imposta dalle potenze europee. Il conflitto si riaprì poco dopo con vittorie decisive da parte dei turchi, ma un *ultimatum* della Russia li obbligò a concludere un armistizio. Il 1° marzo 1877 la Serbia e la Turchia firmarono, sulla base dello *status quo*, il trattato di pace. Le ostilità contro la Turchia ripresero comunque nel dicembre seguente, con la partecipazione della Serbia alla guerra russo-turca scoppiata nell'aprile del 1877²³⁹. La Russia, che da circa un secolo aveva aumentato la propria

²³⁶ Ivi.

²³⁷ MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 134-135

²³⁸ HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 51.

²³⁹ MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 187-188.

influenza nell'area balcanica²⁴⁰, colse l'opportunità legata alle rivolte interne e al conflitto con la Serbia per riuscire a imporre il proprio predominio sulle popolazioni slave residenti nei Balcani, nonché per riuscire ad accedere a uno sbocco sul Mar Mediterraneo.

Il conflitto si concluse con una sconfitta dell'Impero ottomano, e il 3 marzo 1878 venne siglata la pace di Santo Stefano, con cui la Russia impose alla Turchia la cessione di buona parte dei suoi possedimenti in Europa, determinando l'indipendenza del Montenegro, della Serbia e della Romania e l'autonomia della Bulgaria. Quest'ultima, il cui territorio arrivava fino all'Egeo, divenne un protettorato russo (benché formalmente ancora ottomana). La Bosnia Erzegovina, lungi dall'essere assegnata, come era stato pattuito, all'Austria, rimase sotto il controllo della Turchia, che si impegnò a realizzare miglioramenti nelle condizioni amministrative e agrarie. L'eccessivo avanzamento della potenza russa non fu accettato in particolare da Gran Bretagna e Austria; ciò condusse al Congresso di Berlino, che si tenne nel giugno e luglio del 1878²⁴¹. Il Congresso rettificò, rispetto alla Pace di Santo Stefano, la destinazione dei territori turchi in Europa: ridimensionò e divise la nascente Bulgaria, satellite della Russia, e confermò invece l'indipendenza della Romania, della Serbia e del Montenegro.

Nonostante la Bosnia Erzegovina continuasse ad essere formalmente nell'Impero Ottomano, il congresso di Berlino sancì anche il dominio austriaco di fatto su di essa. Il passaggio all'occupazione militare fu breve: iniziò il 29 luglio e terminò il 20 ottobre del 1878, non senza dure repressioni nei confronti della popolazione bosniaca, specie a Sarajevo²⁴². In realtà, solo con esitazione e riluttanza l'Austria-Ungheria aveva preso la decisione d'impadronirsi della Bosnia. Sembra che nessuno a Vienna volesse che l'Austria fosse gravata di un altro milione circa di slavi²⁴³: le preoccupazioni per la

²⁴⁰ È del 1780 l'Accordo di Pietroburgo, col quale Austria e Russia intendono spartirsi gli ex domini balcanici dell'Impero ottomano.

²⁴¹ L'accordo fu intollerabile per la Gran Bretagna, che vedeva la Russia affacciarsi nel Mediterraneo attraverso la Bulgaria e, ad un passo dai Dardanelli, porre sotto ricatto l'Impero ottomano (fra i due imperi c'era tensione per la competizione nel Grande Gioco in Asia). Il Ministro degli Esteri austriaco Gyula Andrassy dal canto suo disapprovò violentemente il trattato di Santo Stefano, considerandolo un "sermone slavo ortodosso" che violava gli accordi segreti prebellici da lui stabiliti con i responsabili della politica russa. Alessandro II e il suo Ministro degli Esteri Aleksandr Michajlovič Gorčakov cercarono di evitare una pericolosa intesa anglo-austriaca. Andrassy fu molto esigente. Se la Russia non avesse accettato tutte queste richieste l'Austria non avrebbe assicurato la neutralità in caso di conflitto anglo-russo. Messa così alle strette, la Russia si accordò con la Gran Bretagna per accettare la formula di Bismarck: promuovere un congresso per una libera discussione su tutto il contenuto del trattato di Santo Stefano.

²⁴² Quando l'imperatore austriaco formò, nel 1881, con Russia e Germania la Lega dei tre imperatori, una delle clausole riservate diceva che l'Austria-Ungheria si riservava il diritto di annettere le provincie in qualsiasi momento lo ritenesse opportuno. MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit. p. 193-194.

²⁴³ Ibidem p. 192.

Croazia²⁴⁴ erano il motivo principale per non voler prendere anche la Bosnia: l'aggiunta di una grande componente aggiuntiva di slavi meridionali avrebbe rafforzato le argomentazioni di quei croati che richiedevano per il loro paese uno status più importante²⁴⁵.

Sebbene sotto legislazione militare austriaca, un proclama del 1878 annunciò che in Bosnia sarebbero rimaste in vigore tutte le leggi ottomane, che solo gradualmente furono sostituite o integrate da leggi austro-ungariche. Rimasero in vigore anche i tribunali islamici per giudicare su tutta una serie di questioni civili riguardanti i musulmani. In generale, dove la struttura amministrativa ottomana era considerata utilizzabile veniva mantenuta e puramente austro-ungherizzata nei nomi e nel personale²⁴⁶.

Formalmente ancora nell'Impero ottomano, occupata e amministrata dall'Impero austro-ungarico, la Bosnia Erzegovina inizialmente non fu annessa né all'Austria né all'Ungheria, ma divenne territorio della corona, così che non veniva governata da nessuno dei due Stati e al tempo stesso da entrambi²⁴⁷. Era considerata un "Corpo Separato", con una sostanziale autonomia all'interno dei suoi confini storici, tale da poter essere considerata facente parte della comunità delle nazioni europee²⁴⁸. La Bosnia Erzegovina fu annessa formalmente all'Austria solo nel 1908, e ciò smorzò le eventuali rivendicazioni territoriali da parte della Serbia e dell'Impero ottomano.

Durante gli anni del potere austro-ungarico, la Bosnia Erzegovina si è confrontata con importanti cambiamenti sia nel campo economico che in quello culturale. Inizia a maturare, in questa epoca, in particolare fra gli intellettuali croati, l'idea di uno stato indipendente per tutti gli slavi del sud, o "Jugo – Slavia"²⁴⁹.

244 La Croazia dal 1868 godeva di una speciale autonomia, con un governatore nominato dall'Ungheria, un parlamento a sé stante, e un certo numero di deputati croati nel parlamento ungherese. Ivi.

245 Alcuni volevano che la Croazia venisse elevata allo stesso livello dell'Austria e dell'Ungheria (la cosiddetta idea "trialista"), mentre altri miravano alla completa indipendenza della Croazia e alla formazione di uno Stato slavo del sud. Per l'Austria sarebbe stato ancora peggio se a farlo fosse stata la Serbia, annettendo prima la Bosnia e poi minando il governo austro-ungarico in Croazia. Fu la dichiarazione di guerra della Serbia all'impero ottomano nel 1876 che fece seriamente pensare agli austriaci di prendere possesso della Bosnia; se fossero stati sicuri che il sultano sarebbe riuscito a mantenere indefinitamente il potere sulla Bosnia, non se ne sarebbero preoccupati. Ibidem p. 192-193.

246 Ibidem p. 194.

247 Ivi.

248 <http://www.nato.int/sfor>.

249 Ivi.

2.3.3 La prima guerra mondiale

La prima guerra mondiale, il cui episodio scatenante si è svolto proprio in questa regione, è evidentemente una guerra condotta nell'interesse delle grandi potenze²⁵⁰. Il 28 giugno 1914, nel giorno dell'anniversario della battaglia di Kosovo Polje, venne ucciso a Sarajevo l'arciduca austriaco Francesco Ferdinando, per mano di Gavrilo Princip, uno studente serbo-bosniaco, membro del gruppo nazionalista Mano Nera (Krna Ruka) che rivendicava l'annessione della Bosnia in una grande Serbia²⁵¹. Esattamente un mese dopo, l'Impero austro-ungarico dichiarò guerra alla Serbia, dando avvio alla prima guerra mondiale: scattò infatti una catena di alleanze, per cui la Russia rispose con una mobilitazione generale a fianco della Serbia, la Germania dichiarò guerra alla Russia (1 agosto) e poi alla Francia (3 agosto), per invadere poi Belgio e Lussemburgo (1-4 agosto); ciò portò l'ingresso in guerra della Gran Bretagna contro la Germania. Fu poi la volta del Giappone, alleato della Gran Bretagna. Francia, Gran Bretagna e Russia si allearono formalmente il 4 settembre nel Patto di Londra, mentre a novembre la Turchia si alleò con la Germania.

Secondo gli storici di quel periodo, la guerra era stata provocata da qualcosa di impersonale chiamato "sistema internazionale", e dalle mire imperialistiche delle grandi potenze europee. Più in particolare, oggi sono quasi tutti d'accordo sul fatto che fu la Germania a spingere per dare la parola alle armi, e mettere un freno decisivo alla crescente potenza della Russia. Gli austro-ungarici furono più esitanti, temendo il coinvolgimento della Russia (in qualità di protettrice dei serbi) tanto quanto lo speravano i tedeschi. Come ha scritto Malcolm,

“senza le pressioni della Germania, l'assassinio di Sarajevo non avrebbe probabilmente causato una seria crisi balcanica e di certo non un conflitto in cui sarebbero intervenute tutte le grandi potenze del mondo”²⁵².

Nella grande guerra si scontrarono due blocchi di potenze contrapposte che si erano già delineati diplomaticamente all'inizio del XX secolo. In quegli anni, le crisi internazionali erano sempre più frequenti, in particolare a seguito dell'annessione della Bosnia Erzegovina da parte dell'Austria-Ungheria, che alimentò scontri nei Balcani. Questa zona era forse il luogo più caldo delle tensioni, perché, oltre a una forte presenza di movimenti irredentisti, era una zona di confine, di confronto e di scontro tra l'Impero

²⁵⁰ BIANCHINI, *Sarajevo le radici dell'odio. Identità e destino dei popoli balcanici*, Roma, 1993, p. 28.

²⁵¹ <http://www.nato.int/sfor>.

²⁵² MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 217.

ottomano, ormai in crisi da tempo, l'Impero austro-ungarico, e l'Impero russo, in forte espansione da decine di anni. Nel resto d'Europa, tra i principali terreni di conflitto vi erano la questione di Alsazia e Lorena fra Francia e Germania, e la rivalità navale anglo-tedesca²⁵³.

La prima guerra mondiale, a cui parteciparono anche Italia e Stati Uniti, durò quattro anni e tre mesi, causando 12 milioni morti. Terminò con una vittoria degli Alleati, la dissoluzione degli Imperi austro-ungarico e ottomano, e la ridefinizione degli Stati nazionali europei, in particolare nei Balcani. Nel corso di questa guerra, i serbi combatterono a fianco degli Alleati, mentre i croati erano alleati con Germania e Austria-Ungheria, con cui combatteva anche la maggior parte dei bosniaci, anche se alcuni musulmani servivano nell'esercito serbo. Il conflitto fu particolarmente brutale nei Balcani, con pesanti perdite subite su tutti i fronti. Un gran numero di bosniaci serbi furono esiliati dalla Bosnia alla Serbia e Montenegro, quando non uccisi²⁵⁴.

Con la fine della prima guerra mondiale nacque il primo Stato indipendente dei Balcani occidentali: il 1° dicembre del 1918 fu fondato il Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni.

Dopo la Conferenza di pace di Parigi del gennaio 1919, vennero siglati una serie di trattati, che portarono anche alla definizione di nuovi confini per gli Stati europei, vecchi e neonati. A Saint-Germain, il 10 settembre 1919, fu firmato il trattato di pace fra l'Austria e le potenze alleate vincitrici, con cui furono definite le nuove frontiere dell'Austria, dopo il distacco dei territori attribuiti ai cosiddetti Stati successori (Italia, Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni, Polonia e Cecoslovacchia).

Molto importante per l'assetto dei confini della nuova Europa fu il trattato di Trianon, firmato il 4 giugno 1920²⁵⁵. A seguito del trattato, l'Ungheria perdeva la Slavonia, la Croazia, la Transilvania, il Banato e altri territori al nord, che avevano fatto parte della corona di Santo Stefano. La sua superficie, da 283.000 km², era ridotta a

²⁵³ Cfr. Prima guerra mondiale, Enciclopedia Treccani, <http://www.treccani.it>.

²⁵⁴ <http://www.nato.int/sfor>.

²⁵⁵ La firma del trattato venne ritardata di quasi un anno, quando si ebbe un nuovo governo romeno che accettò di sgombrare l'Ungheria (14 novembre 1919), e quando in Ungheria venne costituito un governo, riconosciuto dagli Alleati (25 novembre). La delegazione ungherese, composta dai conti Apponyi, Teleki e Bethlen, arrivò a Parigi il 7 gennaio 1920. Il 16 gennaio, nel ricevere le condizioni di pace, Apponyi con un discorso famoso criticò efficacemente le contraddizioni nelle quali erano incorsi gli Alleati, i quali, nel fissare le frontiere, avevano successivamente fatto appello al principio storico, a quello etnografico, a quello economico, per favorire i nemici dell'Ungheria, e così avevano ridotto questa a circa un terzo del territorio e della popolazione di prima, tagliando fuori quasi tre milioni di Magiari, dei quali alcuni costituivano nuclei compatti adiacenti al resto dell'Ungheria, e soprattutto avevano rotto un'unità economica, favorevole in definitiva a tutti. La risposta ungherese particolareggiata seguì il 10 febbraio. [...] Apponyi allora diede le dimissioni, e il 17 maggio gli venne dato il successore, che il 4 giugno 1920 firmò il trattato, ratificato il 13 novembre dal parlamento.

91.000; la popolazione, da quasi 21 milioni, scendeva a 7 e mezzo, dei quali circa 6 milioni e mezzo Magiari, 500 mila Tedeschi, quasi altrettanti Ebrei, 250 mila Slavi e 50 mila Romeni. In questo modo, l'Ungheria cedeva agli altri Stati oltre 3 milioni di magiari, (un milione e mezzo alla Romania, quasi un milione alla Cecoslovacchia, e 500 mila al Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni). Gran parte di questa popolazione è costituita da isole magiare in mezzo a slavi e romeni.

I trattati di pace non superarono le rivalità nazionali che erano state all'origine della guerra, creando le premesse per ulteriori conflitti; in particolare, la dissoluzione dell'Austria-Ungheria e le condizioni di resa imposte alla Germania, riversarono le tensioni nazionali su molti dei nuovi Stati. Più in generale, fallì il tentativo della neonata Società delle Nazioni (istituita nel 1919) di costruire un organismo che regolasse un nuovo sistema di rapporti internazionali.

2.4 LO STATO JUGOSLAVO

Il primo Stato jugoslavo, costituitosi dopo la fine della prima guerra mondiale, non fu un'entità artificiale creata a tavolino a Versailles, ma la realizzazione dell'idea, esistente almeno dalla fine del settecento, di una Jugoslavia come Stato composto dai suoi principali gruppi etnici²⁵⁶.

Nel periodo 1918-1941, lo stato ebbe la forma di un Regno, e fu retto dalla dinastia dei Karadjeorgevic.

Nel suo primo assetto, noto come Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni (1918-1929), vi si imposero tre sole nazioni, senza che venissero riconosciute le diversità culturali, religiose e storiche (vi erano infatti inclusi anche macedoni, montenegrini, bosgnacchi e altri gruppi ancora). Tra l'altro, nel 1921, il Regno fu costituito come Stato unitario di matrice centralistica, e di fatto i serbi si imposero come elemento dominante²⁵⁷.

Dieci anni dopo, il regno cambiò nome e mutò lievemente la sua natura. Nel nuovo Regno di Jugoslavia (1929-1941) venne rafforzato il carattere unitario dell'ordinamento, con l'obiettivo, da parte della casa reale, di far nascere una nuova nazione, quella degli jugoslavi, lasciando come unica traccia del pluralismo etnico la definizione della lingua ufficiale del Regno come "serbo-croato-sloveno"²⁵⁸.

Le istituzioni del Regno di Jugoslavia mostrarono tutta la loro fragilità quando collassarono in pochi giorni durante l'attacco tedesco dell'aprile 1941; in seguito, nel corso della seconda guerra mondiale, il territorio jugoslavo venne diviso, occupato e represso da potenze straniere; a causa dei violenti conflitti di carattere etnico, tuttavia, la maggior parte delle uccisioni di jugoslavi avvenne per mano di altri jugoslavi.

Il movimento di liberazione nazionale riuscì invece a unire i combattenti della resistenza senza distinguere per appartenenza etnica o affiliazione politica. Nacque così, ancora durante la guerra, la Jugoslavia federale, costituita nel novembre 1943 con un decreto del Consiglio antifascista di liberazione nazionale della Jugoslavia.

Il nuovo Stato prese la forma di una Repubblica Socialista Federale (1945-1992).

²⁵⁶ Orientamenti in questo senso sono già rintracciabili, soprattutto presso intellettuali croati, tra cinque e seicento. Altri passi in questo senso sono: verso fine ottocento, prospettiva di confederazione balcanica di ispirazione socialista; breve esperimento delle provincie illiriche create da Napoleone: per la prima volta, sloveni, croati e serbi si trovarono uniti in un'unica formazione statale. BIANCHINI, *Sarajevo le radici dell'odio*, op. cit. pp. 28-29.

²⁵⁷ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., pp. 29-30.

²⁵⁸ Ibidem p. 30.

2.4.1 Il Regno

2.4.1.1 *Regno dei serbi, croati e sloveni*

Le origini dello Stato jugoslavo sono da ricondurre a un libero patto fra le parti, non a politiche di conquista o a decisioni imposte dall'esterno²⁵⁹. L'annessione della Bosnia all'Austria nel 1908 accrebbe le spinte unitarie presso sloveni e croati, che liberamente, durante la prima guerra mondiale, avviarono le trattative con il governo serbo per la creazione di uno stato comune²⁶⁰.

Il primo passo verso la costituzione del nuovo Stato fu la Dichiarazione di Corfù. Il documento fu firmato in piena guerra sull'isola di Corfù il 20 luglio 1917 dal cosiddetto "Comitato jugoslavo" in esilio (formato da politici dell'Impero austro-ungarico esuli, che rappresentavano le etnie slovena, serba e croata) e da rappresentanti del Regno di Serbia, sponsorizzati politicamente da Gran Bretagna e Francia sotto il principio dell'autodeterminazione dei popoli. I bosniaci ed i montenegrini non furono rappresentati tra i firmatari.

La Dichiarazione prevedeva l'unione dei serbi, dei croati e degli sloveni in un unico Stato, con un potere unitario e un territorio indivisibile. Si doveva trattare di una monarchia parlamentare, retta dai Karageorgevic, con tre denominazioni nazionali, e i due alfabeti, latino e cirillico, uguali di fronte alla legge. Era previsto il suffragio universale e la libertà di culto. Venne istituita un'assemblea costituente per redigere la Costituzione.

Furono queste le premesse che portarono alla nascita, il 1° dicembre 1918, del Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni, ben prima che si tenessero le conferenze di pace²⁶¹.

Come dice il nome, il nuovo Stato nacque come regno di serbi, croati e sloveni, quindi con tre nazioni dominanti, senza considerare altre componenti del regno, pur importanti, come ad esempio, i macedoni, i montenegrini o i bosniaci musulmani. Lo Stato ebbe fin da subito un impianto centralista, con la componente serba a prevalere sulle altre, tanto da imporre, tra l'altro, il proprio sistema amministrativo²⁶². La soluzione centralista non fu concordata, ma imposta dai radicali serbi guidati da Nikola Pašić, il quale si servì del potere anche per limitare la democrazia²⁶³. La stessa nuova Costituzione,

259 BIANCHINI, *Sarajevo le radici dell'odio*, op. cit., p. 34.

260 Ibidem p. 30.

261 BIANCHINI, *Sarajevo le radici dell'odio*, op. cit., p. 30.

262 Ivi.

263 Ivi.

che entrò in vigore il 28 giugno 1921, anniversario della battaglia del Kosovo, fu approvata senza il voto dei rappresentanti croati, assenti per protesta²⁶⁴. Maturò così quel contrasto di fondo, soprattutto fra serbi e croati, che mantenne debole l'esperienza unitaria in tutti gli anni venti²⁶⁵.

Nel Regno, la Bosnia riuscì a conservare la propria autonomia dal punto di vista amministrativo²⁶⁶. Successivamente all'adozione della nuova Costituzione, l'intero territorio jugoslavo fu riorganizzato in 33 *oblast* (province). I confini della Croazia scomparvero dalla cartina, mentre furono conservati quelli della Bosnia (divisa in sei province)²⁶⁷. A perorare la causa dell'identità regionale amministrativa della Bosnia fu Mehmed Spaho, il principale politico musulmano di allora, leader della Organizzazione musulmana jugoslava, fondata a Sarajevo nel 1919. Alle elezioni per l'assemblea costituente, la predetta organizzazione ottenne tutti i voti dei musulmani di Bosnia, conquistando così 24 seggi. L'esito elettorale permise a Spaho, nonostante il compromesso che lo portò a votare per la nuova Costituzione centralista, di difendere gli interessi dei musulmani di Bosnia, e di una Bosnia con una propria identità, quindi non completamente assorbita dalla Serbia (come voleva invece una buona parte dei politici serbi bosniaci). Spaho riuscì anche ad attutire l'impatto della nuova riforma agraria, che aboliva la servitù della gleba e i latifondi, facendo in modo che molti proprietari terrieri, che in Bosnia erano per lo più musulmani, riuscissero ad ottenere indennizzi dallo Stato²⁶⁸.

Grazie anche al peso politico della Organizzazione musulmana jugoslava, negli anni venti, come sottolinea Malcolm,

“i musulmani operavano già come comunità alla pari degli altri, che difendeva la propria identità, e anzi, lo faceva con maggiore efficacia di qualunque altro raggruppamento politico bosniaco”²⁶⁹.

Il termine “musulmano” aveva un significato politico, ancor più che religioso, visto anche il processo di forte secolarizzazione, che era in atto già dalla fine del XIX secolo. L'Islam in Bosnia non era mai stato particolarmente ortodosso, anche per via delle commistioni con il credo delle popolazioni cristiane, ma col passaggio dell'economia

264 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 226.

265 BIANCHINI, *Sarajevo le radici dell'odio*, op. cit., p. 31.

266 GOZZI, *Democrazia e nazionalismi. La Bosnia-Erzegovina: una democrazia possibile?*, in GOZZI, MARTELLI, a cura di, *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-orientale*, Bologna, 2004, p. 158.

267 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 226.

268 Ibidem pp. 224-226.

269 Ibidem p. 228.

dalla centralità della proprietà terriera a quella dell'industria e delle professioni, si resero sempre più necessarie un'educazione di stampo occidentale, e la frequenza di scuole statali, istituti tecnici e Università, anche in grandi città moderne come Vienna o Budapest²⁷⁰. Nonostante fossero molti gli aspetti che definivano l'identità musulmana bosniaca, in quegli anni stentava ancora ad affermarsi la definizione del gruppo musulmano come nazione, alla pari di quella serba e di quella croata, sebbene l'elemento identitario principale distintivo di questi ultimi due gruppi, in Bosnia, fosse proprio quello religioso. E così era normale, per i politici musulmani, dichiararsi pubblicamente "croati musulmani" o, in minima parte, "serbi musulmani". Nel parlamento jugoslavo del 1924, ad esempio, tutti i deputati musulmani bosniaci si identificarono come croati, tranne Spaho, che insistette per essere chiamato jugoslavo. Oltre ad alcuni intrecci storici e culturali che nella recente storia bosniaca avevano creato maggiori affinità fra i musulmani bosniaci e i croati, l'identificazione con i croati aveva un valore politico in chiave anticentralista. Così come si cercava la sponda dei serbi al tempo del dominio austroungarico contro il centralismo di Vienna, così i croati facevano ora da traino all'opposizione al dominio di Belgrado²⁷¹.

La battaglia tra centralismo serbo e regionalismo croato avrebbe dominato la politica nel periodo tra le due guerre²⁷². Mehmed Spaho fece parte di diversi governi piuttosto instabili, e spesso si trovò fianco a fianco al leader sloveno, monsignor Korosec, a mediare tra i croati anticentralisti e i serbi centralisti. Spaho e Korosec, nel 1924, contribuirono a far cadere il governo dell'autoritario Pasic, e nel febbraio del 1928 furono entrambi inclusi come ministri in un altro governo a guida serba. Le conflittualità politiche si esacerbarono sempre di più col passare degli anni, fino all'episodio culminante del 20 giugno 1928, quando un deputato montenegrino, nell'Assemblea nazionale, estrasse la pistola e sparò a diversi deputati.

Il 6 gennaio 1929, il re Alessandro, per allentare la tensione tra i centralisti e i loro oppositori, prese una decisione drastica, sospendendo la Costituzione e imponendo un sistema politico, di matrice jugoslava, molto più unitario di qualsiasi altro mai tentato fino ad allora dai politici serbi²⁷³.

270 Ibidem p. 228-30.

271 Ibidem p. 227.

272 Ibidem 225.

273 Ibidem p. 231.

2.4.1.2 Regno di Jugoslavia

Il primo cambiamento simbolico fu l'annuncio che lo Stato si sarebbe chiamato "Jugoslavia", non più "Regno dei serbi, croati e sloveni". Il 3 ottobre 1929 nacque dunque il Regno di Jugoslavia. Con una serie di provvedimenti, il re mise fuori legge i partiti politici e le organizzazioni sindacali, vietò le associazioni che avessero una connotazione identitaria o religiosa, e interdisse la vendita e la distribuzione di quotidiani che esprimessero insulti al sovrano o idee contrarie alle disposizioni dello Stato. Nel Regno di Jugoslavia, l'autonomia amministrativa della Bosnia venne meno²⁷⁴. Difatti il re Alessandro fece di tutto per cancellare dalla cartina le vecchie identità regionali: la Jugoslavia venne divisa in nove *banovine* (l'uso di questo vecchio termine croato fu una concessione, forse l'unica, all'orgoglio dei croati), che non avevano nulla a che fare con la distribuzione etnica o con i confini tradizionali dei vecchi regni. Ogni *banovina* prendeva il nome dal principale fiume che l'attraversava, e ciascuna era retta da un governatore nominato dallo Stato. La Bosnia fu divisa in quattro *banovine* e fu così che, per la prima volta in oltre 400 anni, venne smembrata²⁷⁵.

La nuova Jugoslavia di re Alessandro scontentò tutti gli attori in gioco. I politici serbi, di fronte alla centralità della corona, vedevano limitata la loro posizione dominante. I croati vedevano nel nuovo Regno una riedizione del centralismo serbo in una forma ancor più autoritaria (è in questi anni che nasce il movimento *ustascia*, organizzato da uno dei leader croati più radicali, Ante Pavelić, insieme all'aiuto di Mussolini). I musulmani bosniaci non solo si ritrovarono minoranza in ciascuna delle quattro *banovine* in cui era stata smembrata la Bosnia, ma ebbero incarichi governativi di secondo piano²⁷⁶.

La Jugoslavia degli anni trenta era così attraversata da forti spinte autonomiste e anti autoritarie, che furono anche alla base dell'attentato al re Alessandro. Questi fu ucciso a Marsiglia il 6 ottobre 1934 dal macedone Vlado Černozemski, in un complotto che vedeva coinvolti gli *ustascia* di Ante Pavelić e la VMRO (Organizzazione Rivoluzionaria Interna Macedone)²⁷⁷. Dopo Alessandro arrivò un reggente, il principe Paolo, che agiva per conto dell'undicenne successore al trono, re Pietro²⁷⁸. Il reggente

²⁷⁴ GOZZI, *Democrazia e nazionalismi*, op. cit., p. 159.

²⁷⁵ MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 231. Una delle misure minori di centralizzazione adottate durante questo periodo di governo personale del re fu una riorganizzazione della comunità musulmana in Jugoslavia. Fino ad allora vi erano state due organizzazioni separate, una per la Bosnia e l'altra per i musulmani della Macedonia e del Kosovo. Con decreto reale del 1930, tutti i musulmani jugoslavi furono posti sotto un unico Reis ul-ulema e un unico consiglio e la sede fu spostata a Belgrado. *Ibidem* p. 232.

²⁷⁶ *Ibidem* p. 232.

²⁷⁷ *Ibidem* p. 233.

²⁷⁸ *Ivi*.

diede l'incarico di formare un nuovo governo di compromesso a Milan Stojadinović un giovane politico serbo²⁷⁹.

Il governo di Stojadinovic durò quattro anni, durante i quali fece qualche graduale progresso verso la democratizzazione e sviluppò una politica estera conciliante mirata al commercio e ai rapporti amichevoli con l'Italia e la Germania²⁸⁰. Il suo successore, il serbo Dragiša Cvetković, iniziò le trattative con il politico croato Vladko Maček sulla trasformazione finale della Jugoslavia in un sistema federale, per garantire ai croati unità amministrativa e autonomia. Lo scopo ultimo era uno stato federale tripartito di Serbia, Croazia e Slovenia²⁸¹. Il principe Paolo rifiutò tale soluzione; fu aperta un'altra fase di negoziati e invece di un sistema tripartito, nel nuovo sistema la Croazia avrebbe riottenuto l'unità amministrativa, includendo parti della vecchia Bosnia, e sarebbe stata una *banovina* speciale con un proprio parlamento. Fu questo il piano che venne alla fine adottato dall'accordo dell'agosto 1939. I resti della Bosnia avrebbero così continuato ad essere divisi fra le due *banovine* esistenti a maggioranza serba²⁸². Il successore di Mehmet Spaho, morto il 29 giugno del 1939, Džafer Kulenović, chiese la creazione di una speciale banovina per la Bosnia, ma le sue richieste furono ignorate²⁸³.

Intanto il 1° settembre 1939 la Germania nazista invase la Polonia determinando lo scoppio della seconda guerra mondiale. Dopo l'annessione dell'Austria, il Reich tedesco era diventato il nuovo confinante della Jugoslavia e le sue pressioni divennero sempre più forti. Mentre, durante il resto del 1940, si dibattevano senza risultato i problemi interni, si fece sempre più forte la pressione esercitata sulla Jugoslavia dalle potenze dell'Asse. Il principe Paolo e il suo governo resistettero per molti mesi alle pressioni tedesche affinché si unissero al patto dell'Asse, ma dopo che la Bulgaria fece quel passo nel marzo 1941, decisero che non era più possibile opporsi²⁸⁴. I leader jugoslavi firmarono un patto a Vienna il 25 marzo 1941²⁸⁵.

Il patto con i nazisti provocò enormi dissensi all'interno della Jugoslavia, al punto che il 27 marzo 1941 il principe Paolo fu deposto dall'esercito con l'appoggio dei vecchi partiti politici serbi, con un colpo di stato incruento e fortemente sostenuto dal popolo, così come dalla Gran Bretagna²⁸⁶. Fu insediato un governo di unità nazionale con

279 Ivi.

280 Ivi.

281 Ibidem. p. 234.

282 Ivi.

283 Ibidem p. 235.

284 Ivi.

285 Ibidem p. 236.

286 Cfr. Enciclopedia Treccani, *Seconda guerra mondiale*, <http://www.treccani.it>.

Pietro II al trono, che fece appello alla pace e alla calma, e cercò di adottare un atteggiamento conciliante verso la Germania. Dieci giorni più tardi, il 6 aprile, si verificò il primo di una serie di massicci bombardamenti su Belgrado da parte della Luftwaffe. La Jugoslavia fu invasa da tedeschi, italiani, bulgari e ungheresi e, dopo una campagna durata undici giorni, l'esercito jugoslavo capitolò di fronte all'alto comando tedesco²⁸⁷.

2.4.2 La seconda guerra mondiale

La seconda guerra mondiale in Jugoslavia fu caratterizzata da una serie di guerre sovrapposte fra diversi attori, che causarono oltre un milione di morti, la maggior parte dei quali vennero uccisi da altri jugoslavi. Oltre al conflitto fra l'Asse e gli Alleati, e alla resistenza contro gli occupanti, vi furono almeno due guerre civili: una condotta da estremisti croati *ustascia* contro la popolazione serba della Croazia e della Bosnia, l'altra fra le due principali organizzazioni di resistenza in cui si arruolarono i serbi di quelle regioni, ovvero i *četnici* e i partigiani comunisti. Quest'ultimo gruppo, col tempo, reclutò anche altri gruppi etnici. I musulmani combatterono in tutti i fronti, e in tutti i fronti subirono ingenti perdite²⁸⁸.

Dopo l'occupazione da parte dell'Asse, la Jugoslavia fu smembrata. Al Regno d'Italia fu annessa la città di Lubiana e parte della Slovenia, parte della Dalmazia, che andò ad ampliare la Provincia di Fiume, e parte della costa montenegrina. Inoltre venne creato il Regno del Montenegro, di cui Vittorio Emanuele III d'Italia assunse la corona. Il Kosovo e altre zone minori di confine vennero annesse all'Albania, già occupata dall'Italia. La Germania annesse la parte settentrionale della Slovenia e occupò militarmente la quasi totalità della Serbia, dove si insediò un governo filo-nazista con a capo Milan Nedić. Il 10 aprile, il rappresentante del movimento *ustascia* a Zagabria, il colonnello Slavko Kvaternik, proclamò l'indipendenza della Croazia, anch'essa filo-nazista, con il nome di Nezavisna Drzava Hrvtske (NDH), governata da Ante Pavelić, a cui fu annessa anche la Bosnia Erzegovina²⁸⁹.

Il nazionalismo croato degli *ustascia*, che trovò un forte alleato nella Chiesa cattolica, si distinse per le drastiche politiche antisemite, ma soprattutto anti-serbe. Fin da subito vennero distrutte sinagoghe, ci furono esecuzioni sommarie, e in giugno ebbe

²⁸⁷ MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 236.

²⁸⁸ Ibidem p. 237.

²⁸⁹ HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., pp. 199-200.

inizio l'internamento in massa degli ebrei. Alla fine del 1941, la maggioranza degli ebrei era stata deportata nei campi di concentramento, e si calcola che alla fine della guerra, in Bosnia, su 14.000 ebrei, quasi 12.000 erano stati uccisi²⁹⁰. Ma lo sforzo del regime si concentrò soprattutto contro la minoranza serba del territorio della NDH (circa 1,9 milioni di persone su un totale di 6,3 milioni), abitante soprattutto in Bosnia. Dopo i primi atti di terrorismo si passò agli arresti di massa, alla distruzione di interi villaggi e infine alla deportazione nei campi di concentramento, dove morirono durante gli anni della guerra oltre 500.000 serbi²⁹¹.

La politica genocida croata spinse migliaia di serbi bosniaci a imbracciare le armi contro gli *ustascia* in uno dei due movimenti di resistenza: i partigiani comunisti e i *četnici*. Le caratteristiche e gli scopi dei due movimenti erano così diversi che, nell'ottobre 1941, erano già chiaramente visibili, fra di loro, i segni di un'incipiente guerra civile. Il movimento dei *četnici*, fondato dal colonnello del vecchio esercito jugoslavo Draža Mihailović, voleva rappresentare il popolo serbo fedele alla vecchia casa reale in esilio. Aveva la sua base nella Serbia centro-occidentale, aspirava alla creazione della Grande Serbia, e inizialmente combattè contro gli *ustascia* e gli occupanti tedeschi. I partigiani comunisti erano guidati da un ex caporale dell'esercito austro-ungarico, Josip Broz Tito. Partiti con uno scarso seguito popolare (nel 1940 il Partito Comunista contava poco più di 6000 uomini in tutta la Jugoslavia), i partigiani si ponevano lo scopo di combattere simultaneamente gli occupanti tedeschi, il nazi fascismo e, in via prioritaria, sovvertire l'ordine sociale per l'instaurazione della dittatura del proletariato. Come si è accennato, già nell'ottobre del 1941, *četnici* e partigiani non erano più un fronte comune contro gli occupanti, ma dedicarono la maggior parte dei loro sforzi a combattersi fra loro²⁹².

Si è detto che i musulmani combatterono all'interno di tutti i gruppi e in ogni fronte. Inizialmente in molti appoggiarono il regime di Ante Pavelić, che promise di garantire loro libertà di culto, e nel novembre del 1941 il leader dell'Organizzazione musulmana jugoslava Džafer Kulenović fu persino nominato vicepresidente del governo della NDH. Ma ben presto i rapporti si deteriorarono, in quanto nella Croazia cattolica l'Islam, per quanto non apertamente represso, aveva ben poco spazio²⁹³. L'iniziale acquiescenza rispetto al governo *ustascia* fece diventare i musulmani obiettivo della

290 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 238.

291 Ibidem p. 239.

292 Ibidem p. 240.

293 Ibidem p. 251.

resistenza serba, con la distruzione di molti villaggi e uccisioni di massa di migliaia di civili. Furono i *četnici* i principali nemici dei musulmani nel periodo della guerra, mentre i partigiani col tempo diventarono sempre più multi-etnici (accogliendo sempre più croati, e già dopo l'agosto del 1941 nacque la prima unità musulmana, presenza destinata ad una notevole crescita). Non mancarono comunque una collaborazione di musulmani con i *četnici* in chiave antinazista, la nascita di unità locali di difesa dei musulmani da qualsiasi tipo di attacco, e persino forme di collaborazionismo con i tedeschi, che diedero vita a una divisione musulmana delle SS²⁹⁴. Alla fine della guerra è stato stimato che siano morti 75.000 musulmani, cioè l'8,1% della loro popolazione totale, una percentuale superiore a quella patita da qualsiasi altro popolo, tranne gli ebrei e i rom²⁹⁵.

La resistenza partigiana iniziò ad acquisire dei vantaggi sul campo a partire dal settembre del 1943, dopo il ritiro dalla guerra dell'Italia, che nel corso del tempo era diventata sostenitrice dei *četnici*, spesso anche a dispetto dei tedeschi. I partigiani si impossessarono della maggior parte degli equipaggiamenti italiani, raccolsero numerose nuove brigate, ottennero rapidi successi in Dalmazia e in Montenegro, e divennero nel giro di pochi mesi il punto di riferimento principale degli Alleati, che iniziarono a rifornirli di armi. L'AVNOJ (Consiglio antifascista di liberazione popolare della Jugoslavia), nella sua seconda riunione generale che si tenne il 29 e il 30 novembre del 1943 a Jaice, in Bosnia Erzegovina, proclamò la nascita della nuova Repubblica di Jugoslavia, che avrebbe avuto un'organizzazione federale basata sul principio di autodeterminazione dei popoli. Le future Repubbliche sarebbero state quelle di Slovenia, Serbia, Croazia, Macedonia, Montenegro e Bosnia Erzegovina²⁹⁶.

Ci vorrà fino all'autunno del 1944 per liberare la Serbia insieme all'armata rossa, con l'entrata trionfale a Belgrado il 20 ottobre. Poi, il 6 aprile 1945, fu liberata dai partigiani anche Sarajevo, e nel giro di alcune settimane l'intero territorio della Bosnia Erzegovina. Il 28 aprile fu nominato il Governo del Popolo della Bosnia Erzegovina, con il partigiano Rodoljub Colakovic primo ministro²⁹⁷.

La seconda guerra mondiale in Jugoslavia terminò il 15 maggio 1945 con la resa degli *ustascia*, dopo la presa di Zagabria il 12 maggio. Le uccisioni però non si fermarono, in quanto i primi anni della nuova Jugoslavia furono anni di rese dei conti e giustizia sommaria, di collaborazionisti e oppositori dei partigiani, in particolare *ustascia*

294 Ibidem pp. 252-256.

295 Ibidem p. 258.

296 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., pp. 288-292.

297 Ibidem p. 311.

e *cegnici*. È stato stimato che nel 1945 e 1946 siano state uccise, tramite l'operato della polizia segreta di Tito, circa 250mila persone, mentre i più "fortunati" furono impiegati per anni nei lavori forzati di ricostruzione del paese²⁹⁸.

2.4.3 La Repubblica socialista federale

Il 29 novembre 1945, l'assemblea costituente jugoslava, all'apertura dei propri lavori, decretò la fine della monarchia e la nascita della Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia, nome che verrà mutato in Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia nel 1963. La Lega dei comunisti di Jugoslavia, guidata da Jozip Broz Tito, era stata l'unico partito a presentarsi alle elezioni dell'11 novembre, con il nome di Fronte Popolare, raccogliendo il 90,45% dei voti²⁹⁹. La Costituzione, ispirata a quella sovietica del 1936, entrò in vigore il 31 gennaio 1946. La nuova Repubblica jugoslava era una federazione composta da sei repubbliche (Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Slovenia), e due province autonome (Vojvodina e Kosovo-Metohija, appartenenti alla Repubblica Serba). Belgrado ne era la capitale. La Costituzione riconosceva cinque "nazioni" (croata, macedone, montenegrina, serba e slovena) e diverse minoranze nazionali (albanese e ungherese le più significative). Nel 1968 venne poi riconosciuta una sesta nazione, quella musulmana³⁰⁰. Tutte le sei repubbliche godevano per Costituzione di un largo grado di autonomia, che aveva però un limite nei poteri che la stessa Costituzione attribuiva alla Repubblica Federale. Tutte le cariche pubbliche rispettavano il principio della proporzionalità e della rotazione, per mantenere un equilibrio "nazionale". Alle minoranze veniva garantito in Costituzione il diritto di sviluppare la propria lingua e la propria cultura.

La Repubblica Popolare di Bosnia Erzegovina, la cui Costituzione fu promulgata il 31 dicembre del 1946, era una delle sei repubbliche federali. All'interno della Federazione, la Bosnia Erzegovina era una repubblica multinazionale, senza però che nessuna nazione fosse richiamata espressamente dalla Costituzione, e la sovranità apparteneva a tutto il popolo³⁰¹. Nella storia della Repubblica di Jugoslavia, la Bosnia Erzegovina si colloca come uno degli elementi più periferici, di secondo piano, caratterizzata da una maggiore arretratezza dal punto di vista economico. Si trattava di

298 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 259-260.

299 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 312.

300 Ibidem p. 23.

301 Ibidem p. 316.

una zona carente di infrastrutture e di insediamenti produttivi, poco urbanizzata, con il tasso di scolarizzazione più basso di tutta la Jugoslavia, ad eccezione del Kosovo. La Bosnia Erzegovina non è mai stata al passo con la crescita delle altre Repubbliche: se nel 1947 il suo reddito era inferiore del 20% della media nazionale, nel 1967 lo era del 38%, mentre il pil pro capite è passato dal 79% della media nazionale nel 1953 al 69% nel 1965³⁰².

2.4.3.1 Verso la definizione dell'identità musulmana

Come si è già accennato, fu solo nel 1968 che i musulmani videro riconosciuta in Jugoslavia una propria nazione distinta.

Nell'immediato dopoguerra, in tutta la Jugoslavia vi fu una forte spinta verso la secolarizzazione, unita ad una forte repressione antireligiosa, che colpì in modo particolare l'Islam. Il velo femminile venne vietato, le scuole coraniche e i tribunali islamici vennero chiusi, gli ordini dervisci banditi. Fu autorizzata solo un'unica associazione islamica ufficiale, sotto controllo statale³⁰³. Il partito comunista spingeva affinché i propri membri si dichiarassero croati o serbi; nel 1956, il 17% di essi si dichiarò croato e il 62% serbo (la proporzione confermava l'orientamento etnico della politica jugoslava dell'epoca)³⁰⁴.

In realtà, come sottolinea Gozzi, già il fatto di proclamare la Repubblica di Bosnia Erzegovina creò le basi per l'affermazione di una identità musulmana³⁰⁵. Fu quindi solo questione di tempo affinché potesse (ri)affermarsi la sesta nazione jugoslava, come maggioritaria in Bosnia Erzegovina. Dopo il 1954, quando fu approvata una nuova legge che garantiva la libertà di religione e poneva le chiese sotto diretto controllo dello Stato, le condizioni generali della vita religiosa in Jugoslavia migliorarono. I musulmani, inoltre, dalla fine degli anni cinquanta cominciarono a godere di alcuni privilegi in ambito diplomatico, in quanto erano funzionali alla nuova politica estera "non allineata" di Tito, che aveva come interlocutori Stati a maggioranza musulmana come l'Egitto o l'Indonesia³⁰⁶.

Negli anni sessanta iniziò anche a rafforzarsi una élite musulmana all'interno del partito comunista. Teorici ed attivisti, tra cui Atif Purivatra, preoccupati anche della posizione periferica della Bosnia Erzegovina, fra le cui cause si pensava ci fosse anche il

302 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 269-270.

303 Ibidem p. 262.

304 Ibidem p. 264-265.

305 GOZZI, *Democrazia e nazionalismi*, op. cit., p. 160.

306 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 263-264.

mancato riconoscimento di una nazione propriamente bosniaca³⁰⁷, promuovevano una nazionalità musulmana non prettamente religiosa, ma etnica e politica³⁰⁸. Come è stato anticipato nel capitolo 1, la nazionalità musulmana è stata ufficializzata per la prima volta nella nuova Costituzione bosniaca del 1963, che nell'introduzione parla di “serbi, croati e musulmani alleati in passato da una vita comune”.

Una politica di maggiore decentralizzazione, in seguito all'allontanamento forzato, nel 1966, di Alexander Rankovic (capo dei servizi segreti jugoslavi, e dal 1961 vicepresidente della Jugoslavia, fautore sia di un nazionalismo panserbo che di una gestione centralizzata della Stato e del Partito), diede maggiore spazio alla minoranza musulmana nel sistema politico jugoslavo. Accanto alla definizione ufficiale nella nazione musulmana, va sottolineato come in Bosnia Erzegovina ci furono movimenti migratori (soprattutto di serbi verso la Serbia) tali, che i musulmani, anche a causa di un maggior tasso di natalità, si affermarono come gruppo etnico maggioritario: nel censimento del 1971, il primo in cui fu possibile esprimere la nazionalità musulmana, in Bosnia la popolazione musulmana (39,6%) superò sia quella croata (20,6%) che quella serba (37,2%)³⁰⁹.

Oltre al nazionalismo musulmano laico, e dunque conforme al partito comunista, si assistette, soprattutto dagli anni settanta, anche a una ripresa di un Islam più propriamente religioso, con posizioni molto critiche rispetto al regime comunista. Anche per effetto della politica “non allineata”, sempre più bosniaci ebbero la possibilità di studiare nelle Università arabe, e nel 1977, grazie a finanziamenti dell'Arabia Saudita, fu istituita presso l'Università di Sarajevo una facoltà di teologia islamica³¹⁰.

Le critiche sempre più esplicite al regime da parte del clero e degli intellettuali islamici portarono a una nuova forma di repressione di stato, non più brutale ed esplicita come quella del dopoguerra, che ebbe il suo culmine in un processo che si tenne a Sarajevo nel 1983 contro tredici persone accusate di “atti ostili e controrivoluzionari originati da nazionalismo musulmano”. Fra queste c'era Alija Izetbegovic, futuro primo presidente della Bosnia Erzegovina indipendente, condannato a 14 anni di carcere, accusato di voler promuovere la nascita di una “Bosnia ed Erzegovina islamica etnicamente pura”, secondo una fantasiosa interpretazione di quanto contenuto in un suo trattato pubblicato nel 1970 dal titolo Dichiarazione islamica³¹¹.

307 Ibidem p. 269.

308 Ivi.

309 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., pp. 330-331.

310 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 268-269.

311 Ibidem p. 277. Il testo in realtà non si riferiva nemmeno alla Bosnia.

2.4.3.2 Rivendicazioni croate e rivendicazioni serbe

A partire dagli anni sessanta, si assistette in Jugoslavia a una progressiva affermazione di sentimenti nazionalistici, in particolare di croati e serbi, in competizione fra loro in diversi aspetti della vita pubblica³¹². Le tesi nazionaliste presero piede anche in Bosnia Erzegovina, dove entrambe le nazionalità si trovavano in posizione di minoranza.

I nazionalisti croati criticavano in particolare l'eccessivo centralismo dello Stato jugoslavo, la presenza sproporzionata dei serbi nei luoghi di potere del partito e dello Stato, e il dominio delle forme serbe nella lingua ufficiale: il serbo-croato. Essi rivendicavano un peso maggiore nel governo federale, e una maggiore autonomia per la Repubblica croata, soprattutto dal punto di vista economico, in particolare rispetto ai proventi del turismo che, sotto forma di tasse, confluivano, in maniera considerata eccessiva, nel bilancio federale. Dalla metà degli anni sessanta, sorse il movimento della "primavera croata", che univa a tali rivendicazioni la richiesta di un sistema maggiormente liberale. In Bosnia Erzegovina le proteste riguardarono la sotto-rappresentazione dei croati nell'amministrazione pubblica, ma già si udivano richieste di annessione alla Croazia delle zone a maggioranza croata³¹³.

Quanto ai nazionalisti serbi, essi propugnavano lo smembramento della Bosnia, nell'ottica della creazione della grande Serbia. Tito era per metà croato e per metà sloveno. Tanto bastava a certi nazionalisti serbi per elaborare un teoria del complotto anti serbo (nonostante nei primi vent'anni del regime sia lo Stato, sia il Partito, sia le forze armate fossero state dominate da funzionari di origine serba). I fautori della grande Serbia vivevano con risentimento il fatto che la Macedonia, prima della guerra parte del Regno di Serbia, fosse stata riconosciuta come Repubblica autonoma all'interno della Federazione Jugoslava, e non vedevano di buon grado lo statuto di provincie autonome concesso ai territori della Vovojdina e del Kosovo. I sentimenti nazionalisti serbi crebbero con la progressiva erosione del dominio serbo nello Stato jugoslavo, e con il processo di decentralizzazione del potere che avvenne dopo la cacciata di Rankovic (figura che col tempo venne sempre più mitizzata dai nazionalisti serbi), che prevedeva maggiore spazio per le altre nazionalità. Le rivendicazioni rispetto alla Vovojdina e al Kosovo si accentuarono, poi, dopo la riforma costituzionale del 1974, che concedeva ancora maggiore autonomia alle due Provincie. In particolare, in Kosovo, luogo per eccellenza delle aspirazioni nazionaliste serbe³¹⁴, si verificheranno sempre più scontri con la

312 Ibidem p. 271-272.

313 Ibidem p. 272.

314 Ibidem pp. 272-276.

minoranza albanese.

2.4.3.3 *Una Jugoslavia sempre più decentrata*

Nella Jugoslavia di Tito, le diverse anime che costituivano la Federazione, a partire dalla fine degli anni sessanta ottennero sempre più tutele, in un processo di trasferimento di poteri dallo Stato centrale alle Repubbliche e alle Province autonome. La tendenza al decentramento trovò la sua massima espressione nella nuova Costituzione del 1974³¹⁵. La Jugoslavia restava uno stato autoritario, guidato dalla dittatura del proletariato, con il ruolo guida del partito comunista, ma la struttura istituzionale era sempre più articolata e fondata su forti autonomie in grado di assicurare i diritti nazionali. La figura di Tito, la Lega dei comunisti e l'esercito sembravano rimanere gli unici veri elementi di unità dello Stato jugoslavo³¹⁶.

Più che una federazione, la nuova Costituzione disegnava una struttura semi confederale, con l'attribuzione di larghi poteri, e un'implicita sovranità a tutte le Repubbliche, così come alla Province autonome del Kosovo e della Vovojdina, che già con una riforma costituzionale del 1971 erano state messe sullo stesso piano delle Repubbliche, con una rappresentanza paritaria nella Camera dei popoli, nella presidenza collegiale e nel governo federale, e con il potere di esercitare il diritto di veto per tutte le decisioni che necessitavano dell'unanimità (l'unica reale differenza rispetto alle Repubbliche era il diritto alla secessione, precluso alle Province autonome)³¹⁷. L'unanimità era di fatto la norma in tutte le questioni che riguardavano la Federazione, anche se in realtà le competenze dello Stato centrale risultavano ormai residuali. Un esempio del nuovo forte decentramento riguardava addirittura la polizia e i servizi segreti: ogni Repubblica aveva il proprio corpo, e poteva agire anche al di fuori della propria Repubblica, ma solo con l'assenso della Repubblica destinata a riceverlo³¹⁸. Sempre più, il nuovo assetto istituzionale prevedeva meccanismi di rappresentanza studiati per rispecchiare in forme addirittura maniacali la struttura multi-etnica del paese³¹⁹.

Nonostante le diffuse rivendicazioni nazionalistiche, non è quindi possibile definire la Jugoslavia, soprattutto nei suoi ultimi venti anni di vita, come una prigione dei popoli. Veniva garantito l'uso di tutte le lingue nazionali e dei rispettivi alfabeti, e i dibattiti, sia in seno alla Lega dei Comunisti che in Parlamento, così come in altre

315 Ibidem p. 271.

316 BIANCHINI, *Sarajevo le radici dell'odio*, op. cit., p. 36.

317 Ibidem p. 45.

318 BIANCHINI, *La questione jugoslava*, Firenze, 1999, p. 131.

319 BIANCHINI, *Sarajevo le radici dell'odio*, op. cit., p. 39.

organizzazioni e istituzioni, avvenivano in tutte le lingue. Erano garantiti, nonché promossi, giornali, centri culturali, spettacoli teatrali, e quant'altro attenesse alla vita culturale, in tutte le espressioni di minoranza.³²⁰ Secondo molti analisti, i due elementi che hanno fomentato le rivalità nazionalistiche sono stati l'assenza di democrazia e la difficile situazione economica. Per dirla con Noel Malcom:

“è facile persuadere una nazione che è oppressa o vittima dei complotti di un'altra, quando l'intero sistema politico in cui entrambe sono bloccate è antidemocratico e intrinsecamente oppressivo. [...] Il naturale terreno di coltura per ogni genere di scontento è un'economia debole e malfunzionante, cosa garantita sotto il sistema comunista jugoslavo”³²¹.

2.4.3.4 Precipitano le relazioni tra le Repubbliche federali

Negli ultimi dieci anni della sua esistenza, come abbiamo visto, la Repubblica socialista federale jugoslava versava in uno stato di profonda crisi politica ed economica. A partire dagli anni ottanta, con la morte di Tito e le lotte per il potere ai vertici della Lega dei comunisti, il collante federale si è via via indebolito, mentre l'assenza di democrazia e l'aggravarsi della crisi economica hanno acuito le divisioni e portato a un progressivo deterioramento delle relazioni tra le Repubbliche federali³²².

In questo quadro assume particolare rilievo il dissidio che, a fine anni ottanta, contrapponeva Belgrado, da una parte, e Lubiana (e in misura minore Zagabria) dall'altra, su come affrontare la crisi e rendere efficiente la gestione dello Stato. La Slovenia, etnicamente molto omogenea, con migliori *performances* economiche e maggiori spazi democratici rispetto al resto della Federazione, mirava ad uscire dalla crisi attraverso la democratizzazione del sistema e il mantenimento del patto federale. Al contrario, la Serbia, con una economia complessivamente più arretrata e l'esplosione del nazionalismo albanese in Kosovo da gestire, puntava al mantenimento del potere comunista e alla riduzione delle autonomie locali³²³.

L'avvento al potere di Milošević ha accentuato il corso nazionalista della Serbia, e conseguentemente incentivato anche quello di tutte le altre Repubbliche. Le modifiche alla Costituzione federale del 1989 nel senso della riduzione dei poteri delle Regioni autonome, ha avuto l'effetto di un ulteriore inasprimento delle relazioni tra le Repubbliche.³²⁴

Dopo lo scioglimento, nel gennaio 1990, della Lega dei comunisti in occasione

320 Ibidem p. 37.

321 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 271.

322 BIANCHINI, *Sarajevo le radici dell'odio*, op. cit., p. 46 e seguenti.

323 Ibidem. pp. 44-46.

324 Ibidem.

del suo ultimo congresso, e le prime elezioni multipartitiche, svoltesi tra il marzo e il novembre dello stesso anno, in tutte le Repubbliche il voto si polarizzò su basi nazionalistiche. In Slovenia si affermarono i riformisti di Kučan, in Croazia i nazionalisti di Tadjman, in Serbia gli ultra nazionalisti di Milošević.

In Bosnia l'ARFY/SRSJ³²⁵, che offriva una alternativa al voto nazionalista, subì una pesante disfatta elettorale, mentre il voto si distribuì fra i tre partiti nazionalisti (SDA³²⁶, SDS³²⁷, HVO³²⁸), esattamente in proporzione alle rispettive componenti della popolazione. Questi partiti formarono così una coalizione di governo, in contrapposizione alla vecchia élite comunista, e si spartirono le varie cariche di governo.

³²⁵ *Alliance of Reform Forces of Yugoslavia*, Lega delle forze riformiste della Jugoslavia, un nuovo partito sovra-nazionale e presentatosi in tutto il territorio jugoslavo, fondato da Ante Markovic. Come ultimo primo ministro federale, Markovic aveva avuto enormi successi in campo economico in tutto il 1990.

³²⁶ Partito di Azione Democratica. Fondato nel 1990 da Izetbegovic, è il principale partito musulmano.

³²⁷ Partito Democratico Serbo. Fondato nel 1990.

³²⁸ Unione Democratica Croata di Bosnia Erzegovina. Attivo già dal 1989, formalmente istituito il 18 agosto 1990.

2.5 GUERRA E DISGREGAZIONE

Il 15 maggio 1991, l'impossibilità di eleggere il Presidente della Federazione lasciò il paese privo di una guida costituzionale, politica e militare³²⁹. Da più di un anno si erano ripetuti in tutte le Repubbliche segnali che andavano nel senso della dissoluzione della Federazione³³⁰. La dichiarazione di dissociazione di Slovenia e Croazia del 25 giugno 1991 fece precipitare i rapporti interni³³¹ e accendere il conflitto armato.

Dopo alcuni giorni di scontri, in Slovenia la guerra si spense velocemente con gli Accordi di Brioni del 7 luglio 1991³³², con i quali Slovenia e Croazia “congelarono” la loro indipendenza per 3 mesi.

Le cose andarono peggio in Croazia, dove a seguito del voto nazionalista della primavera 1990, incoraggiati dalla Serbia, i serbi di Croazia iniziarono a creare, nelle municipalità a maggioranza serba, prima istituzioni separate, poi “regioni autonome serbe” (SAO, *Serb Autonomous Oblast*), infine, nel dicembre 1991, la secessionista Repubblica serba di Krajina³³³. Dopo la dichiarazione di dissociazione, inoltre, l'armata federale, in ritirata dalla Slovenia, a luglio iniziò alcune operazioni militari in Croazia³³⁴.

Iniziata in Slovenia, e successivamente spostatasi in Croazia (e, come vedremo,

329 La Serbia e dei suoi alleati Vojvodina e Kosovo “normalizzati” e il Montenegro, boicottarono l'elezione del croato Mesic, cui spettava il turno Cfr. BIANCHINI, *Sarajevo le radici dell'odio*, p. 78. La cessazione definitiva delle funzioni del governo federale si avrà con le dimissioni di Ante Markovic il 20 dicembre dello stesso anno. Ibidem p. 82.

330 Il referendum sull'indipendenza della Slovenia nel dicembre 1990 e della Croazia del maggio 1991 (in entrambi i paesi è passata a larghissima maggioranza la linea dell'indipendenza); la revisione della Costituzione croata, che definiva i serbi non più “popolo costituente” ma “minoranza nazionale”; il referendum pro-secessione nelle Krajine croate a maggioranza serba nell'agosto 1990; l'auto-proclamazione della Repubblica serba di Krajina nel marzo 1991; il ritiro delle difese territoriali e affermazione della JNA; etc.

331 In assenza di decisioni concordate o consensuali sulla separazione, e in un momento di vacanza dei poteri presidenziali per via della mancata elezione di Mesic, governo e parlamento federali hanno impartito alle forze armate federali l'ordine di prendere il controllo dei confini e delle dogane. Quella delle dogane internazionali era un questione particolarmente spinosa in quanto il loro controllo avrebbe assicurato (a chi ne deteneva il controllo) una buona fonte di reddito, per via dei dazi sui beni di importazione.

332 L'8 luglio vennero firmati gli Accordi di Brioni, siglati da Kucan presidente sloveno, Tudman, divenuto presidente croato, Marković, premier federale, Borisav Jović, serbo, presidente di turno della presidenza collegiale jugoslava, e dai ministri degli esteri della troika europea Hans van den Broek (Paesi Bassi), Jacques Poos (Lussemburgo) e João de Deus Pinheiro (Portogallo). Gli accordi prevedevano l'immediata cessazione di ogni ostilità dell'esercito jugoslavo in Slovenia e il congelamento per tre mesi della dichiarazione di indipendenza. La piccola repubblica diventava così indipendente da Belgrado. Wikipedia – Guerre jugoslave.

333 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 350.

334 Vi furono bombardamenti serbi in varie città croate, tra cui Zara e Dubrovnik. L'episodio saliente di questa guerra è forse l'assedio di Vukovar, tra l'agosto e il settembre 1991: la città fu presa dall'esercito federale e dalle milizie serbe, e letteralmente rasa al suolo.

in Bosnia, dove ha avuto i suoi effetti più gravi), la guerra aveva cambiato rapidamente natura:

“Iniziata in seguito ad un contrasto scoppiato fra lo Stato federale jugoslavo e una sua componente (la Slovenia), essa si è presto trasformata in un conflitto in cui si intrecciavano aspetti estremamente complessi, nei quali convergevano momenti di guerra civile, aspirazioni da parte degli Stati successori ad affermare se stessi, volontà di ridefinizione dei confini”³³⁵.

2.5.1 La reazione della comunità internazionale

Sin dai primissimi stadi del conflitto, la comunità internazionale intervenne nella regione con conferenze di pace e tentativi di mediazione di varia natura. In una prima fase la gestione fu prevalentemente europea, mentre una seconda fase vide un maggiore coinvolgimento degli Stati Uniti, che alla fine assunsero un ruolo guida nella ricerca di nuovi assetti per la ex Jugoslavia³³⁶.

L’organismo internazionale in principio maggiormente coinvolto fu la Comunità Europea, che prima negoziò con successo l’Accordo di Brioni in Slovenia, poi istituì una Conferenza di pace europea, apertasi a Londra il 7 settembre 1991 e diretta da (Lord) Peter Carrington, ex segretario generale NATO, con l’obiettivo di “dirimere le divergenze tra le repubbliche e il governo centrale jugoslavo”³³⁷. Tra le sue principali iniziative vi fu l’istituzione di una Commissione arbitrale, composta da giuristi internazionali e diretta da Robert Badinter, per avere consulenza legale su questioni legate al principio di autodeterminazione sollevate dal conflitto tra le Repubbliche federali. Tra il 1991 e il 1993, la Commissione Badinter emise una serie di pareri non vincolanti su “importanti questioni legali”. Per quanto riguarda la Bosnia, la Commissione ritenne che la sua autonomia non andasse, al momento, riconosciuta, per via del fatto che non si era ancora tenuto, al suo interno, un referendum che sancisse la volontà popolare in favore dell’indipendenza. A livello internazionale vi era comunque la preoccupazione che il referendum sull’indipendenza potesse portare a una esplosione di violenza. Pertanto, nel febbraio 1992, prima del referendum, il presidente della Conferenza Europea sulla ex-Jugoslavia Carrington avanzò una proposta di mediazione per far emergere un consenso su come esercitare la sovranità in una Bosnia indipendente³³⁸.

³³⁵ BIANCHINI, *Sarajevo le radici dell’odio*, op. cit., p.

³³⁶ LUCARELLI, *Gli anni novanta: le guerre nella ex Jugoslavia*, in DEL PERO, ROMERO, a cura di, *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Roma, 2007.

³³⁷ La Repubblica, *Conferenza di pace per la Jugoslavia*, 04/09/1991, <http://ricerca.repubblica.it>.

³³⁸ BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention*, Londra, 1999, p. 108.

L'iniziale unità di intenti dei membri della Comunità Europea si incrinò presto, principalmente su due temi: il riconoscimento internazionale dei nuovi Stati (la Germania spingeva per il riconoscimento, anche al di fuori di un accordo di pace più ampio), e l'invio di una missione di pace (la Francia spingeva per l'invio di una forza di interposizione europea, mentre Gran Bretagna, Spagna, Grecia e Germania erano contrarie)³³⁹.

Per quanto riguarda la questione del riconoscimento, nonostante pressioni in senso contrario di USA e Comunità Europea, l'accordo raggiunto era che esso sarebbe avvenuto nel gennaio 1992, e solo in presenza di determinate condizioni individuate dalla Commissione Badinter³⁴⁰. Per quanto invece riguarda la questione della missione di pace, la Comunità Europea decise di coinvolgere le Nazioni Unite. La risoluzione 713 del Consiglio di sicurezza ribadì la linea tracciata dalla CE, "sostenendone gli impegni mirati a ristabilire la pace e imponendo un embargo militare sulla Jugoslavia"³⁴¹.

L'aggressione dell'esercito federale in Croazia intanto proseguiva. Per questa ragione, la Comunità Europea stabilì l'applicazione di sanzioni economiche (che rimasero effettivamente in vigore solo per Serbia e Montenegro) e, ancora una volta, si appellò all'ONU, spingendo per l'invio di una missione di pace³⁴². La risoluzione 743 del febbraio 1992 dispose lo stanziamento delle forze UNPROFOR in Croazia (gli USA sostennero l'operazione, ma non vi parteciparono direttamente)³⁴³.

Nell'ambito dei negoziati guidati dalla Comunità Europea³⁴⁴, il diplomatico portoghese e mediatore CE Josè Cutileiro, per la prima volta propose per la Bosnia un piano che prevedeva il mantenimento di uno Stato unitario e la divisione in cantoni regionali, sul modello svizzero. La proposta di Cutileiro, subito rinnegata dall'SDA di Izetbegovic (che condannò e disertò i meeting successivi), finiva in qualche maniera per avallare le richieste di partizione di serbi e croati (alla fine, comunque, il piano fu ripudiato da tutti e tre i gruppi)³⁴⁵.

339 LUCARELLI, *Gli anni novanta: le guerre nella ex Jugoslavia*, op. cit., pp. 89-90.

340 Contrariamente agli accordi, la Germania (così come il Vaticano) procedette autonomamente al riconoscimento già nel dicembre 1991.

341 LUCARELLI, *Gli anni novanta: le guerre nella ex Jugoslavia*, op. cit., p. 91. L'embargo durerà fino al 01/10/1996, quando la risoluzione 1074 revoca le sanzioni.

342 Ivi.

343 Ibidem p. 92.

344 Svoltisi nelle date seguenti: 14 febbraio 1992 a Sarajevo, 22-23 febbraio 1992 a Lisbona, fine febbraio 1992 a Sarajevo, 9 marzo a Bruxelles (l'11 marzo il parlamento serbo-bosniaco rigettò il piano), 17-18 marzo ultimo tentativo di mediazione a Sarajevo.

345 BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., pp. 108-111.

2.5.2 L'aggressione serba e lo scoppio della guerra in Bosnia

Nella primavera del 1992 il conflitto armato si allargò alla Bosnia. Qui la situazione era ancor più complessa: diversamente dalla Croazia e dalla Slovenia, infatti, non era presente un forte nazionalismo separatista bosgnacco. Al contrario, la *leadership* bosniaca virò in favore dell'autonomia solo gradualmente, dopo aver esperito non pochi tentativi di mantenere l'unità federale, e in maniera assai riluttante, quando lo smembramento della Jugoslavia era cosa fatta, e l'unica alternativa era ormai fra l'indipendenza e l'annessione a quella che somigliava ormai a una "grande Serbia", che non stava dando prova di essere tenera con le sue minoranze interne³⁴⁶. Il partito di Izetbegovic (SDA, *Stranke Demokratske Akcije*, Partito di Azione Democratica), pur essendo, come gli altri, costituito su presupposti etno-nazionalistici (si era presentato come "l'alleanza di tutti i cittadini della Jugoslavia appartenenti al circolo storico-culturale musulmano"), era a favore di una Bosnia democratica e multietnica (ed era il solo, tra quelli a maggioranza bosgnacca)³⁴⁷.

Nell'ottobre 1991 la Bosnia dichiarò la sua sovranità, e nel gennaio 1992, come richiesto dalla Commissione Badinter, il suo parlamento votò l'istituzione di un referendum sull'indipendenza, che si tenne alla fine di febbraio dello stesso anno. La maggior parte dei serbi si astenne, mentre il 62,68% degli aventi diritto (che corrispondeva in maniera piuttosto precisa al numero dei croati e dei bosgnacchi³⁴⁸), votò a stragrande maggioranza (99,4%) a favore di una Bosnia unita e indipendente. L'indipendenza venne dunque proclamata il 3 marzo. Pochi giorni dopo (7 aprile) il nuovo Stato fu riconosciuto dalla comunità internazionale³⁴⁹ e circa un mese dopo (22 maggio) entrò a far parte dell'ONU³⁵⁰.

Subito dopo la dichiarazione di indipendenza e il riconoscimento internazionale, il conflitto armato deflagrò. Sarajevo fu posta sotto assedio³⁵¹ e, in poche settimane, le forze congiunte dell'esercito federale³⁵² (JNA) e delle varie forze paramilitari serbe (le

³⁴⁶ Questa decisione fu presa in maniera assai riluttante, dopo aver esperito vari tentativi di tenere insieme la Federazione, e dopo che molto molti segnali da parte di Serbia, Croazia, Slovenia e comunità internazionale andavano nella direzione opposta. HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 362.

³⁴⁷ GOZZI, *Democrazia e nazionalismi*, op. cit., p. 159-160.

³⁴⁸ BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., p. 117.

³⁴⁹ LUCARELLI, *Gli anni novanta: le guerre nella ex Jugoslavia*, op. cit., p. 92.

³⁵⁰ Cfr. lista degli Stati membri, United Nations Regional Information Centre for Western Europe, <http://unric.org>.

³⁵¹ L'assedio di Sarajevo, incominciato il 6 aprile del 1992, durerà fino al febbraio del 1996.

³⁵² L'esercito federale, per diverse ragioni, era oramai fortemente "serbizzato".

“Tigri” di Arkan³⁵³, le “Aquile bianche” guidate da Mirko Jovic, i cetnici di Seselj, solo per citare i più tristemente noti) conquistarono più del sessanta per cento del territorio bosniaco. Durante l’intero corso della guerra, le operazioni militari avvennero spesso in quest’ordine: prima interveniva l’esercito federale bombardando le città, poi arrivavano le forze paramilitari ad “occuparsi della popolazione” (tramite torture, stupri di massa e uccisioni di civili). Venne utilizzata una vera e propria psicologia del terrore, preparata da tempo dai mass media di Belgrado, che mirava a far fuggire i musulmani, ma anche, contemporaneamente, a persuadere i serbi locali che i loro vicini musulmani costituivano un pericolo, e che pertanto era necessario “difendersi” da loro³⁵⁴.

Come già in Croazia, ancor prima dell’aggressione armata da parte dell’esercito federale e dell’esplosione del conflitto su vasta scala, alla fine del 1991 nelle zone a maggioranza serba erano state autoproclamate delle regioni autonome serbe (SAO, *Serb Autonomous Oblast*), e con l’aiuto di Belgrado era stato organizzato un esercito delle forze serbo-bosniache (VRS, *Vojska Republike Srpske*, - BPC in serbo - composto da forze sia dell’esercito federale, guidate dal generale Ratko Mladic, sia della Difesa Territoriale delle aree a maggioranza serba, guidate da Radovan Karadzic), confiscando le armi dell’esercito jugoslavo (JNA) sui territori bosniaci a maggioranza serba. Nel gennaio 1992 era stata inoltre proclamata la Repubblica Srpska di Bosnia Erzegovina³⁵⁵. Inizialmente, il discorso nazionalista serbo mirava al ricongiungimento delle unità indipendenti croata e bosniaca e, in prospettiva, al ricongiungimento di queste con la Serbia (nella pratica, comunque, i due eserciti - VRS e JNA - non collaborarono quasi mai realmente e, come vedremo, divergenti interessi divisero in seguito anche Serbia e Repubblica Srpska).

Il governo di Belgrado sostenne sempre che nessuna forza militare serba fosse entrata in Bosnia, e che l’esercito federale stesse agendo solo come paciere per separare i gruppi combattenti locali. Entrambe le affermazioni erano false, ma quando il 27 aprile 1992 Serbia e Montenegro si unirono per formare un nuovo Stato federale comune (Repubblica federale di Jugoslavia³⁵⁶), il vecchio esercito federale non aveva più nessun titolo per stare in Bosnia. Milosevic ritirò così quello che era ormai diventato il suo

353 Erano uomini con armamento pesante, per la maggior parte serbi della Serbia, non serbi bosniaci, che avevano da poco terminato le loro operazioni di “pulizia” a Vukovar. MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 308-309.

354 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 309-310.

355 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., pp. 352-354.

356 LUCARELLI, *Gli anni novanta: le guerre nella ex Jugoslavia*, op. cit., p. 92.

esercito, e affidò la gestione delle operazioni militari in Bosnia al generale Mladic³⁵⁷. Milosevic voleva fare una campagna molto dura e molto veloce di pulizia etnica e di conquista dei territori serbi di Bosnia, per mettere la comunità internazionale davanti al fatto compiuto, sperando che l'ONU avrebbe accettato e ratificato questi cambiamenti³⁵⁸.

2.5.3 L'organizzazione della difesa armata e l'apertura del fronte con i croati

Nell'aprile del 1992, partendo da una condizione di estrema impreparazione, le forze locali della Difesa Territoriale del governo bosniaco, per un totale di circa 3.500 uomini armati, cercarono di organizzare un piano di difesa. In questa prima fase, però, la principale opposizione all'invasione con annessa insurrezione serba fu croata³⁵⁹. Infatti, nell'aprile del 1992 si costituì l'HVO (*Hrvatsko Vijeće Obrane - Croat Council of Defence*), braccio armato dell'HDZ.

Inizialmente, croati e bosgnacchi fecero fronte comune contro l'aggressione dell'esercito federale e contro la volontà secessionista dei serbi di Bosnia³⁶⁰. Ben presto però questa unità si frantumò, e tra croati e bosgnacchi si aprì un nuovo fronte. La guerra di indipendenza in Croazia del 1991 aveva infatti catalizzato i sentimenti nazionalisti di molti croati di Bosnia³⁶¹, che ora volevano "la loro fetta di Bosnia³⁶²" nell'Erzegovina occidentale, dove erano maggioritari³⁶³. Trattative più o meno segrete fra *leader* croati e serbi per la spartizione della Bosnia c'erano già state sin dalla fine del 1991³⁶⁴. Nel

³⁵⁷ MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 310-311. "Era chiaro che quest'ultimo era stato nominato da Milošević, e che l'intera operazione era un esercizio di pura facciata. Fino a 11 mesi dopo, quando il generale Mladic dissentì da Milošević sull'accettazione del piano Vance-Owen, non ci fu mai alcuna divergenza tra la strategia del capo dell'esercito "serbo bosniaco" e la politica di Belgrado". MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 311.

³⁵⁸ BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., p. 126.

³⁵⁹ MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 312.

³⁶⁰ BIANCHINI, *Sarajevo le radici dell'odio*, op. cit., p. 83.

³⁶¹ HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 370.

³⁶² DIVJAK, *Sarajevo mon amour*, op. cit., 1996 p. 69.

³⁶³ Ci sono dunque state delle differenze tra la Bosnia e l'Erzegovina: in Bosnia, eccetto qualche caso, i croati continuarono a collaborare con i bosgnacchi, mentre in Erzegovina l'unità iniziale si frantumò. Ibidem p. 70.

³⁶⁴ A maggio, Boban e Karadzic trattano segretamente per spartirsi la Bosnia e tracciare i confini dei rispettivi territori, Cfr. DIVJAK, *Sarajevo mon amour*, op. cit., pp. 69-70, e HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., pp. 369-373. Sembra che già il 25 marzo 1991 Tudman e Milošević avessero messo a punto un piano per spartirsi la Bosnia, Cfr. DIVJAK, op. cit., p. 162. Nelle istituzioni l'HDZ si sentiva schiacciato dalla presenza dell'SDA, che in assenza della partecipazione serba era in netta maggioranza. Inoltre il flusso di rifugiati bosgnacchi provenienti dai territori a maggioranza serba nei territori a maggioranza croata destabilizzò ulteriormente gli equilibri a livello locale tra bosgnacchi e croati. Cfr. HOARE, op. cit., p. 372. I croati si mossero quindi lasciando ai serbi le regioni da loro conquistate, incluso quelle a maggioranza croata, per concentrarsi nella lotta contro i musulmani, espellendo

novembre del 1991 (similmente a quanto era già stato fatto nelle aree a maggioranza serba), in alcune regioni a maggioranza croata era stata istituita la *banovina* di Herceg-Bosna (simil-stato, sulla falsa riga della Repubblica Srpska), e indetto un referendum per la secessione, con l'obiettivo di staccarsi dalla Bosnia e unirsi alla Croazia. Nel gennaio 1992, Tudjman aveva rimpiazzato Stjepan Kljuić, leader moderato dell'HDZ, col più estremista Mate Boban. È del maggio 1992 l'accordo tra SDS e HDZ per la spartizione del territorio bosniaco. L'HVO gradualmente slittò verso un corso separatista, sulla falsa riga del VRS³⁶⁵. L'HVO diventò così il braccio armato della sola *banovina* croata, non più dell'intera Bosnia. Così anche il simil-stato croato ebbe il suo esercito. Seguirono scontri militari con l'esercito bosniaco, e verso la metà del 1992, il conflitto esplose su vasta scala³⁶⁶. Anche in questo caso, vi fu sia una aggressione esterna della Croazia, sia una guerra civile tra croati e musulmani di Bosnia³⁶⁷.

Ai primi di giugno, Boban dichiarò la creazione della Comunità Croata di Herceg Bosna, una specie di regione autonoma dove fu introdotta la valuta croata ed esposta la bandiera di Zagabria³⁶⁸. Gli elementi più moderati vennero osteggiati e repressi dal regime di Boban, che perseguì una politica ostile ai musulmani, con massacri di civili, campi di concentramento, distruzione di moschee³⁶⁹. Ciononostante, la rottura dell'HDZ col governo e con lo Stato bosniaco non fu mai formale, così in alcune aree i croati, sia nell'esercito che tra la popolazione, continuarono ad agire in sostegno ai bosgnacchi contro il comune nemico serbo. Il 16 giugno 1992, i presidenti Izetbegovic e Tudjman firmarono anche una formale alleanza militare, legittimando persino l'uso di truppe dell'esercito croato in territorio bosniaco³⁷⁰, e il presidente Tudjman continuò

l'esercito bosniaco e la popolazione musulmana dalle aree a maggioranza croata.

365 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 371.

366 Ibidem pp. 371-372.

367 Uno dei principali obiettivi dei croati era la conquista di Mostar, città in cui i musulmani erano la maggioranza nel centro mentre i croati lo erano nella periferia; una volta che l'esercito croato, col supporto dell'esercito bosniaco, è riuscito a scacciare il comune nemico serbo (i serbi non si sono accaniti per tenere Mostar, accettando il fatto che i croati si creassero il proprio Stato con Mostar capitale), croati e bosgnacchi si sono combattuti tra loro; visto che i croati non riuscivano ad avere la meglio sui musulmani, insediati nel centro storico della città, non hanno esitato a bombardarla e raderla al suolo (incluso la distruzione dello storico ponte, fatto che ha causato una indignazione mondiale e ha portato Tudjman a rimuovere Boban da leader dei croato-bosniaci). HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 373.

368 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 313.

369 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 373.

370 Sulle intenzioni politiche dei dirigenti croati e croato-bosniaci era legittimo avere qualche dubbio. Da molte settimane vi erano pressioni su Izetbegovic perché dichiarasse una confederazione tra Bosnia e Croazia. Per tutto giugno e luglio, il leader dell'HDZ bosniaco Mate Boban fece pressione su Izetbegovic perché accettasse una confederazione. Izetbegovic aveva sempre rifiutato di farlo, sia perché temeva che la Bosnia finisse per essere assorbita nella Grande Croazia, sia perché pensava che una simile mossa avrebbe dato una parvenza di giustificazione alle argomentazioni dei serbi. Sembra che il suo pensiero sia stato dominato dall'idea che il suo governo dovesse rappresentare anche i serbi

formalmente a raccomandare di mantenere l'integrità dei confini bosniaci³⁷¹.

L'apertura di un secondo fronte coi croati ebbe conseguenze disastrose per l'esercito bosniaco³⁷². Il sostegno dell'HVO fece sì che anche i croati, come i serbi, fossero meglio equipaggiati e armati dei bosgnacchi³⁷³. I croati iniziarono a bloccare la circolazione di persone, beni, aiuti umanitari e armi. "Fu l'HVO ad impedirci di spezzare l'assedio di Sarajevo" e di liberare la capitale, dice il generale Diviak³⁷⁴.

2.5.4 L'intervento della comunità internazionale a guida europea

Nonostante il loro coinvolgimento "di facciata" fin dall'inizio del conflitto, le grandi potenze erano fondamentalmente impreparate a intervenire direttamente nella crisi jugoslava. A causa dell'aggravarsi delle violenze e della crisi umanitaria, a partire dal maggio 1992 gli USA aumentarono il loro coinvolgimento nell'assistenza umanitaria³⁷⁵, ma restavano ancora in secondo piano rispetto alla CE³⁷⁶. Gli USA fecero anche pressioni sugli alleati europei per l'attuazione di una politica di isolamento della Serbia e per l'istituzione di un embargo commerciale sancito dalle Nazioni Unite.

UNPROFOR

Nel giugno del 1992, con risoluzione 758 del Consiglio di sicurezza, il mandato dell'UNPROFOR fu allargato alla Bosnia Erzegovina per assicurare il funzionamento dell'aeroporto di Sarajevo³⁷⁷, e nel settembre 1992, con risoluzione 776 del Consiglio di sicurezza, fu rafforzato per garantire la consegna degli aiuti umanitari³⁷⁸. Tutto ciò contribuì a migliorare la condizione della popolazione civile, ma non arrestò le cause del conflitto, ossia le azioni militari serbe e croate. I rapporti tra UNPROFOR e governo bosniaco si alterarono ben presto. Il governo bosniaco accusava l'UNPROFOR di non

oltre che i musulmani e i croati, e mantenne i ministri serbi nel suo governo per tutta la guerra. Gli sforzi di Izetbegovic di essere imparziale irritarono però i croati. MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 313.

371 "È probabilmente corretto dire che la sua posizione era quella di un opportunista razionale. Se dal mondo esterno gli fossero arrivati chiari segnali che la sconfitta e la spartizione della Bosnia non sarebbero stati accettati, si sarebbe adattato a quella politica, ma se il mondo fosse stato pronto a lasciare che i serbi si impadronissero di territori e se li tenessero, avrebbe anche lui voluto la sua fetta di torta". Cfr. MALCOLM, *Storia della Bosnia*, cit., p. 314.

372 DIVJAK, *Sarajevo mon amour*, op. cit., p. 74.

373 Ibidem p. 70.

374 Ibidem p. 74.

375 BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., pp. 203-204.

376 LUCARELLI, *Gli anni novanta: le guerre nella ex Jugoslavia*, op. cit., p. 92.

377 Il 28 giugno 1992 il presidente francese Mitterand fece una visita, poco più che simbolica, nella Sarajevo sotto assedio, per dimostrare che l'aeroporto era tornato in funzione.

378 <http://www.un.org>.

essere efficace, non senza ragioni³⁷⁹. Numerose risoluzioni ONU successive rimasero inascoltate³⁸⁰. Anche a fronte di severe violazioni dei diritti umani e del diritto di guerra, l'ONU ha spesso proceduto con semplici "appelli" a far cessare le ostilità. È sempre mancata la volontà politica di agire sul campo in maniera più incisiva. L'intervento dell'ONU si è giocato sul filo sottile del *peacekeeping/peace enforcement*, con risultati catastrofici per la stessa Organizzazione delle Nazioni Unite, oltre che per la Bosnia³⁸¹.

Conferenza Internazionale sulla Ex Jugoslavia

Non volendo imporre un accordo con la forza, alla fine di agosto 1992, a Londra, la Comunità Europea aprì, su proposta francese, una nuova Conferenza Internazionale sulla Ex Jugoslavia (ICFY, *International Conference on the Former Yugoslavia*), congiuntamente alle Nazioni Unite³⁸², per portare avanti gli sforzi per negoziare una fine pacifica della guerra in Jugoslavia. La Conferenza si tenne presso il quartier generale ONU a Ginevra, e fu co-diretta dallo statunitense Cyrus Vance³⁸³ (per l'ONU) e dal britannico (Lord) David Owen (per l'UE). Questa Conferenza divenne il punto di coordinamento di tutti gli sforzi internazionali per la risoluzione del conflitto. Fin dall'inizio fu legata più strettamente ai governi UE che a quello USA. Gli Stati Uniti, così come la Russia, erano riluttanti a intervenire direttamente³⁸⁴. I negoziati portati avanti da Vance e da Owen tentarono, tramite sforzi diplomatici, di trovare una soluzione ai molteplici conflitti nella regione, bilanciando riconoscimento della sovranità e dell'integrità territoriale dei nuovi Stati post-jugoslavi con il rispetto dei diritti individuali e l'implementazione di garanzie costituzionali dei diritti delle minoranze³⁸⁵.

La Conferenza fu completamente inefficace³⁸⁶. Già le prime discussioni a Londra rivelarono la grande distanza delle posizioni dei partecipanti. Qualcuno invocava un intervento militare da parte di una forza internazionale, ma tutti pensavano che dovesse essere legittimato dal Consiglio di Sicurezza ONU, e nessuno era ancora pronto a prendervi parte direttamente e a fare uso della forza³⁸⁷. Il meeting di Londra approfondì

379 Sono molti gli episodi in cui l'UNPROFOR non è stata in grado di assolvere al suo mandato. Basti dire che il 3 maggio 1992, mentre rientrava in patria scortato da militari UNPROFOR, il presidente bosniaco Izetbegovic fu rapito.

380 Furono 26 nel 1992, 25 nel 1993. Per l'elenco completo si veda:

<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>

381 BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., p.199.

382 BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., p.211; LUCARELLI, *Gli anni novanta*, op. cit., p. 92.

383 Designato l'8 ottobre 1991 dal Segretario Generale dell'ONU come suo inviato personale nella Jugoslavia. Cfr http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_b.htm

384 BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, cit., 213.

385 Ibidem p. 214.

386 Ibidem p. 213.

387 Ibidem p. 211-212.

anche le divergenze tra la CE e il Segretario della Nazioni Unite Boutros Ghali; quest'ultimo pensava infatti che spettasse agli organismi regionali farsi carico del *peace enforcement*, non all'ONU, cui spettava tradizionalmente il compito di *peacekeeping*³⁸⁸.

Uso della forza

Il governo bosniaco chiese la revoca dell'embargo sulle armi, in vigore già dal 1991 su tutto il territorio della ex Jugoslavia, argomentando che, in assenza di poteri esterni a sostenere il nuovo Stato, esso doveva perlomeno poter avvalersi del diritto all'autodifesa. La Francia sostenne però la prosecuzione dell'embargo, e gli altri delegati non fecero nessun passo per sostenere la richiesta del governo bosniaco. Similmente, la Conferenza rifiutò di definire il conflitto come una aggressione esterna, continuando a considerarlo un conflitto fra comunità etniche. Oltre a generiche dichiarazioni (cessazione delle ostilità, cessazione dell'uso della forza, non riconoscimento dei guadagni ottenuti con la forza, riconoscimento di sovranità e integrità territoriale degli stati e inviolabilità dei confini riconosciuti), non si prevedeva l'uso della forza nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti, quindi le determinazioni della Conferenza rimanevano statuizioni vuote³⁸⁹ e i serbi continuarono a bombardare Sarajevo e altre città sotto gli occhi dell'ONU³⁹⁰. Anche dopo l'istituzione, con risoluzione 781 del Consiglio di sicurezza ONU del 9 ottobre 1992, della *no fly zone* nello spazio aereo della Bosnia per tutti i voli militari (fuorché quelli delle Nazioni Unite)³⁹¹, non seguì alcuna autorizzazione a farla rispettare militarmente³⁹².

In questa fase, gli interessi USA erano legati principalmente a timori elettorali (Clinton sosteneva, contro il suo avversario, una politica di *lift and strike*, ossia togliere l'embargo di armi ai musulmani (*lift*) e bombardare i serbi (*strike*), accusando Milošević di crimini contro l'umanità), mentre la principale preoccupazione degli europei era di non mettere a rischio i propri eserciti impegnati sul campo.

Piano Vance-Owen

A ottobre 1992 i negoziatori ONU e CE produssero il cosiddetto piano di pace Vance-Owen, che assunse la sua forma definitiva nel gennaio 1993. Il piano prevedeva la divisione della Bosnia in 10 cantoni, di cui 3 assegnati a ciascuna nazionalità, e uno, quello di Sarajevo, a un debole governo centrale. Il piano allocava il 43% del territorio

388 Ibidem p. 214.

389 Ibidem p. 212.

390 Ibidem p. 214.

391 Radio Radicale, *Processo a Milosevic: le risoluzioni dell'ONU*, Tamara Jadrejcic e Silvja Manzi, 31/12/1994, <http://www.radioradicale.it>.

392 LUCARELLI, *Gli anni novanta: le guerre nella ex Jugoslavia*, op. cit., p. 93.

bosniaco in mano serba e il 25%, rispettivamente, a croati e bosgnacchi (quindi dava molto ai serbi e poco ai bosgnacchi). Esso evidenziò la convergenza tra Comunità Europea, Nazioni Unite e politici serbi in questo periodo. Per i bosgnacchi, il piano suonava come una legittimazione delle conquiste ottenute con la forza da parte dei serbi. Concepito come soluzione di compromesso per far cessare la guerra, portò, invece, a una disastrosa escalation di violenza, soprattutto tra il governo bosniaco e i separatisti dell'HDZ, in quanto venne preso da costoro come una legittimazione del possesso dei cantoni croati. Alla fine il piano venne comunque accettato dal governo bosniaco e dai ribelli croati, ma respinto dal parlamento serbo/da un referendum tenutosi nei territori della Repubblica Srpska³⁹³.

Safe areas

Nei primi mesi del 1993, gli attacchi serbi contro Srebrenica, Sarajevo e altre *enclave* musulmane si intensificarono, producendo un alto numero di vittime. Ad aprile 1993 l'ONU approvò la creazione di una "zona di sicurezza" a Srebrenica, e successivamente anche a Sarajevo, Tuzla, Bihac, Zepa, Gorazde. L'istituzione di queste *safe areas* marcò un passo ulteriore verso lo smantellamento dello stato bosniaco, sempre più soggetto alla interferenza internazionale, senza peraltro ricevere in cambio alcuna protezione efficace. Nulla di concreto infatti fu fatto per rendere queste zone realmente sicure³⁹⁴. Al contrario, in queste zone l'ONU disarmò e pose sotto la sua formale protezione la popolazione bosniaca, ma il mandato delle truppe ONU restava quello di rispondere al fuoco "non se sparavano ai musulmani ma solo se sparavano a loro, i soldati dell'ONU³⁹⁵". È evidente che in questo modo sarebbe stato impossibile difendere efficacemente la popolazione in caso di attacchi.

Gli USA di Clinton temevano che le *safe areas*, incoraggiando i musulmani ad abbandonare i territori in mano serba, avrebbero incentivato la pulizia etnica, e avevano proposto, al contrario, di inasprire le sanzioni contro la Serbia-Montenegro (FRJ) e di togliere l'embargo di armi contro la Bosnia (la strategia del *lift and strike*)³⁹⁶. Gli attori europei, Gran Bretagna e Francia in primis, avversavano però questa politica, in primo luogo perché temevano per l'incolumità delle loro truppe schierate sul campo, e poi perché temevano che, se avessero fallito nel dissuadere i serbi dal portare avanti i loro attacchi, i raid aerei avrebbero potuto avere l'effetto opposto di prolungare e inasprire il

³⁹³ HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., pp. 378-380.

³⁹⁴ Ibidem p. 380.

³⁹⁵ MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 325.

³⁹⁶ BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., p. 141. e p. 254.

conflitto. Non essendo pronti ad agire unilateralmente, gli USA abbandoneranno questo intento³⁹⁷. La credibilità dell'occidente registrò un ulteriore calo.

Piano Owen-Stoltenberg

Un nuovo tentativo di mediazione venne condotto da Lord Owen e dall'ex Ministro degli Esteri norvegese Thorvald Stoltenberg (che aveva sostituito Cyrus Vance dopo il fallimento delle precedenti trattative). Nell'agosto 1993 l'ultima versione del piano Owen-Stoltenberg³⁹⁸ proponeva di assegnare il 54% del territorio bosniaco ai serbi, il 30% ai bosgnacchi e il 16% ai croati, e di trasformare la Bosnia in una debole confederazione di tre entità costituenti, che avrebbero avuto anche il diritto di secessione (quindi un sostanziale *endorsement* della proposta di partizione di serbi e croati, nonché preludio della dissoluzione del paese³⁹⁹). Il piano scontentava tutti, anche i serbi, nonostante avrebbero ottenuto un riconoscimento *de facto* delle conquiste belliche.

Col rigetto definitivo del piano Owen-Stoltenberg nell'autunno 1993⁴⁰⁰, i serbi incrementarono i bombardamenti su Sarajevo e gli sforzi bellici nel paese.

Dopo il fallimento dei diversi tentativi di mediazione e l'incremento delle azioni belliche, gli USA cominciarono a fare pressioni per un intervento più diretto e incisivo.

2.5.5 L'intervento della comunità internazionale a guida statunitense

Dopo più di due anni di guerra, i tentativi internazionali di negoziare una soluzione alla crisi bosniaca erano risultati privi di successo. Nel 1994 una serie di massicce azioni militari⁴⁰¹ portò il conflitto bosniaco sotto gli occhi di tutto il mondo, e impose ai mediatori internazionali l'urgenza di trovare una soluzione politica. Fra gli Stati Uniti e gli alleati europei vi erano, come abbiamo visto, dei contrasti politici sulle modalità di intervento⁴⁰², che vertevano principalmente sull'uso degli *air strike* e sulla sicurezza delle truppe di terra⁴⁰³. Vi era, inoltre, il problema della doppia catena di

397 BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., p. 253.

398 Ibidem, p. 265.

399 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 381. Karadzic reagì celebrando vittoria, Boban cambiando nome alla Comunità di Herceg-Bosna in Repubblica Croata di Herceg-Bosna. In questa fase c'è stata anche una auto-proclamata "Provincia Autonoma della Bosnia occidentale", proclamata da Fikret Abdic. Cfr. DIVIAK, op. cit., p. 75.

400 BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., p. 145.

401 Il bombardamento a Markala 5 febbraio 1994, l'offensiva su Gorazde del marzo aprile 1994, l'offensiva su Bihac del novembre-dicembre 1994, nonché l'offensiva contro la missione delle Nazioni Unite. Cfr. BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., pp. 145-162.

402 Ibidem p. 187.

403 Ibidem p. 158.

comando ONU-NATO ad aumentare le frizioni tra le due organizzazioni⁴⁰⁴.

Gruppo di contatto

Visti gli scarsi successi ottenuti dai partner europei, l'onere di trovare una soluzione al conflitto andò gradualmente a ricadere sugli Stati Uniti. Per indurli a occuparsi più direttamente del caso, e per mantenere al contempo un ruolo centrale per gli europei, la Conferenza internazionale sulla ex Jugoslavia propose la formazione di un Gruppo di contatto formato da Stati Uniti, Russia, Francia Germania e Gran Bretagna⁴⁰⁵. Con la formazione del Gruppo di contatto nella primavera del 1994, gli Stati Uniti assunsero gradualmente il controllo diretto degli sforzi diplomatici volti alla risoluzione del conflitto (peraltro rivelandosi, almeno inizialmente, altrettanto poco efficaci)⁴⁰⁶, mentre gli attori europei vennero man mano relegati a un ruolo subordinato⁴⁰⁷.

Gli USA erano maggiormente propensi all'uso della forza. A causa della persistente contrarietà degli alleati europei, peraltro, l'intervento diretto degli USA non comportò un incremento significativo delle azioni militari, ma piuttosto un miglior coordinamento tra gli sforzi degli alleati occidentali e quelli della Russia⁴⁰⁸. In questo nuovo scenario, gli Stati Uniti apparivano un po' come i sostenitori dei bosgnacchi, mentre i russi dei serbi. Gli Stati Uniti, peraltro, (come pure gli altri attori internazionali), più che preoccuparsi della risoluzione del conflitto, perseguivano i propri interessi nazionali, ed erano preoccupati più di riaffermare la loro leadership all'interno della NATO⁴⁰⁹.

Il nuovo strumento messo in campo fu quello della "diplomazia coercitiva", ossia l'utilizzo combinato di concessioni politiche, anche verso i serbo-bosniaci (fino a quel momento i leader europei erano stati contrari, in ragione delle loro colpe nel conflitto), e uso della forza. Inoltre presero a negoziare direttamente con Milosevic e Tudjman (anziché con i serbo-bosniaci e con i croato-bosniaci). L'altra novità fu l'uso per la prima volta, anche se limitato, degli *air strike* per far rispettare le risoluzioni e costringere i serbi al tavolo delle trattative.

Accordi di Washington

Il primo grande successo ottenuto grazie al rinnovato impegno degli Stati Uniti nel teatro balcanico fu la cessazione delle ostilità fra croati e bosgnacchi (un cessate il

404 Ibidem pp. 254-255.

405 Ibidem p. 300.

406 Ibidem p. 263.

407 Ibidem p. 361.

408 Ibidem p. 186.

409 Ibidem p. 290.

fuoco fu firmato a Zagabria il 23 febbraio 1994), che tornarono a collaborare militarmente e politicamente in funzione anti serba⁴¹⁰. C'erano già stati numerosi tentativi in questa direzione, ma tutti senza esito. Questo risultato fu possibile grazie alla forte pressione diplomatica esercitata dagli Stati Uniti su Zagabria (in cambio di collaborazione furono assicurate alla Croazia integrità territoriale, prestiti per la ricostruzione, *membership* in Partnership for Peace Program della NATO e *membership* al Consiglio d'Europa, mentre in caso contrario c'erano minacce di sanzioni e isolamento). Gli Accordi di Washington del marzo 1994, oltre a sancire la nascita della Federazione di Bosnia ed Erzegovina nei territori controllati da bosgnacchi e croati, suddivisi in dieci cantoni autonomi, si sarebbero rivelati il punto di svolta della guerra da un punto di vista militare: libero da una guerra su due fronti, l'esercito bosniaco poté tornare a concentrare i suoi sforzi contro il VRS. Contemporaneamente, gli USA lasciarono che l'Iran passasse armi ai bosniaci, in violazione dell'embargo internazionale⁴¹¹.

In maggio il Gruppo di contatto propose una mappa e un *peaceful ultimatum*, secondo cui sarebbe spettato alla Federazione il 51% del territorio, mentre ai serbi il 49%⁴¹². Sull'accettazione di questo piano si giocò un'ulteriore rottura tra la Serbia e la leadership serbo-bosniaca. Dietro la minaccia di inasprimento delle sanzioni contro la Serbia (o, viceversa, la promessa di un loro alleggerimento), Milosevic spingeva ora infatti per l'accettazione del piano del Gruppo di contatto (per Belgrado, la questione territoriale era di importanza secondaria rispetto all'alleggerimento delle sanzioni), mentre la leadership serbo bosniaca continuò ad opporsi al piano⁴¹³. Anche questa soluzione non dette esito, sempre a causa dell'opposizione serbo-bosniaca, nonostante nel mese di agosto il piano fosse stato accettato, anche se con riluttanza, dai governanti bosniaci come auspicio di un maggiore coinvolgimento delle potenze occidentali⁴¹⁴.

L'epilogo del conflitto avvenne per lo più sul campo, determinato da un lato dall'indebolimento, anche morale, delle forze serbo-bosniache, a fronte di un avanzamento delle forze bosniache e di quelle croate, dall'altro da un rafforzamento dell'intervento occidentale, in risposta ad alcuni episodi di recrudescenza delle azioni

410 Ibidem p. 146. Le tappe di questo percorso sono state: il cessate il fuoco (22 febbraio), la creazione della Federazione (Accordi di Washington del 5 marzo), la bozza di costituzione della nuova Federazione, che riaffermava l'integrità territoriale dello Stato bosniaco (5 marzo), e un accordo sull'integrazione delle forze armate musulmane e croato-bosniache. È del 22 luglio l'accordo di cooperazione militare fra Bosnia e Croazia.

411 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 392.

412 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 333.

413 BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., p. 306 e p. 309.

414 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 333

belliche da parte dei serbo-bosniaci. Dopo un breve cessate il fuoco invernale a seguito di un intervento diplomatico dell'ex presidente americano Jimmy Carter, nell'aprile 1995 i combattimenti in Bosnia si intensificarono nuovamente, tanto che il 25 maggio la NATO ricevette l'autorizzazione dall'ONU di rispondere con attacchi aerei ai bombardamenti serbi su Sarajevo⁴¹⁵. Da qui si generò un'escalation di violenza che portò al grave incidente nella zona di sicurezza di Tuzla (dove un colpo di mortaio serbo-bosniaco causò la morte di 71 persone), e alla cosiddetta "crisi degli ostaggi" (quando vennero catturati oltre 360 fra militari e osservatori ONU, per essere tra l'altro filmati e trasmessi dalla televisione serbo-bosniaca incatenati ai depositi delle munizioni e ad altri bersagli delle forze Nato)⁴¹⁶. E poi ci fu il genocidio di Srebrenica, nel mese di luglio, dove morirono oltre 8000 musulmani bosniaci per mano delle truppe di Ratko Mladic, di fronte alla totale inerzia delle unità olandesi dell'Onu, inviate per proteggere la popolazione della sacca, e divenute invece ostaggio delle forze armate serbo-bosniache⁴¹⁷.

Dopo la "crisi degli ostaggi", sebbene la NATO fu costretta ad interrompere i bombardamenti, venne costituito un nuovo "Corpo di reazione" aglo-francese di 10.000 uomini, schierato a fine luglio alle porte di Sarajevo⁴¹⁸. Pesanti bombardamenti NATO ricominciarono il 30 agosto, quando il generale Mladic rifiutò l'ultimatum di rimuovere la propria artiglieria dalla "zona di interdizione" di Sarajevo (che investiva un'area di 20 chilometri), ultimatum inviato da ONU e NATO a seguito di un nuovo attacco a un mercato di Sarajevo che causò la morte di 37 persone e il ferimento di 88. Dopo due settimane di attacchi aerei Nato, con più di 3000 missioni, ci fu il ritiro delle armi pesanti dai dintorni di Sarajevo, mentre le armate croate e bosniache avanzavano nella Bosnia nordoccidentale⁴¹⁹.

2.5.6 La fine del conflitto

Alla fine, Dayton ebbe successo perché gli USA esercitarono forti pressioni sui bosgnacchi per l'accettazione, e perché i meno ricattabili, cioè i serbo-bosniaci e i croato-bosniaci, non erano presenti al tavolo delle trattative, ma al loro posto furono coinvolti

415 Ibidem., pp. 335- 336.

416 Ibidem., p. 337. L'ultimo gruppo di ostaggi fu definitivamente liberato il 13 giugno 1995.

417 Ibidem., p. 339; BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., p. 325. L'ONU riconobbe la sua responsabilità nei fatti di Srebrenica in un rapporto del 1999.

418 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., pp. 337-338.

419 Ibidem p. 341.

direttamente i presidenti di Serbia e Croazia⁴²⁰. L'accordo raggiunto il 21 novembre 1995, di cui si è ampiamente parlato nel capitolo 1, somigliava alle altre proposte già avanzate in precedenza: costituiva una partizione di fatto, pur mantenendo una formale unità.

La guerra in Bosnia, secondo il dato ad oggi più attendibile, fornito dal Centro di Ricerca e Documentazione di Sarajevo, ha causato 97.207 vittime, di cui 57.523 civili, (oltre la metà di origine bosgnacca)⁴²¹. Alcuni episodi di violenza (distruzione di case, arresti arbitrari) continuarono anche negli anni seguenti.

Si è trattato principalmente di una guerra civile o di una aggressione esterna? Sul tema c'è dibattito. Probabilmente, la risposta varia a seconda di cosa si prende come punto di partenza: se la Bosnia nei suoi confini di Repubblica federale, poi riaffermata nel 1992 e nel 1995, oppure la Jugoslavia. Questo dibattito diventa così un dibattito sulla legittimazione della sovranità e dei confini del nuovo Stato. Ad ogni modo, fattori esogeni e endogeni sono così intercorrelati da essere praticamente inestricabili⁴²².

A giudizio di Marko Attila Hoare⁴²³, di Jovan Diviak⁴²⁴, di Paolo Rumiz⁴²⁵, di Noel Malcolm⁴²⁶, solo per citarne alcuni, si è trattato, principalmente di un atto di aggressione da parte di uno Stato confinante⁴²⁷. Osserva Malcolm riferito alle operazioni dell'aprile 1992:

“In considerazione della velocità con cui furono attuate e dell'elevato livello di coordinamento dimostrato, è chiaro che queste operazioni non erano state organizzate spontaneamente⁴²⁸. [...] In alcune zone del paese si aggregarono a queste operazioni anche forze serbe locali arruolate nelle “Regioni autonome serbe” della Bosnia. È del tutto chiaro, però, che la conquista fu soprattutto opera delle forze dell'esercito federale [...] dirette da Belgrado e dei gruppi paramilitari provenienti dalla Serbia⁴²⁹”.

420 BURG, SHOUP, *The War in Bosnia Herzegovina*, op. cit., p. 360.

421 Osservatorio Balcani&Caucaso, *La memoria di Sarajevo*, Andrea Rossini, 21/06/2007, <http://www.balcanicaucaso.org>

422 BOSE, *Bosnia After Dayton*, op. cit., p. 21, citando lo storico Chuck Sudetic.

423 HOARE, *The History of Bosnia*, op. cit., p. 364.

424 DIVJAK, *Sarajevo mon amour*, op. cit.

425 RUMIZ, *Maschere per un massacro*, Roma, 1996.

426 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 319.

427 Sumantra Bose, alla fine di una lunga argomentazione, propende invece per la prevalenza degli elementi della guerra civile, nonostante significative influenze esterne. Cfr. BOSE, *Bosnia After Dayton*, op. cit., p. 21.

428 Citazione dell'analista J. Gow.

429 MALCOLM, *Storia della Bosnia*, op. cit., p. 310.

CAPITOLO 3

3 PROSPETTIVE DI CONVIVENZA

“L’eterogeneità etnica, linguistica, religiosa, storica e culturale nei paesi dell’Europa sudorientale richiede dei meccanismi giuridici adatti a garantire e mantenere tale pluralismo socio-culturale. Se, da una parte, questo non deve pregiudicare la possibilità di organizzarsi in un nuovo Stato, dall’altra, non deve neanche portare all’estrema conseguenza di garantire ad ogni gruppo un proprio Stato. La storia jugoslava dimostra tutte le difficoltà nel raggiungere un equilibrio fra queste alternative⁴³⁰”.

In questo terzo e ultimo capitolo vorrei affrontare il tema della stabilità degli assetti costituzionali, che è strettamente correlata al rispetto dei criteri di giustizia, sia nel breve che nel lungo periodo.

Nel primo paragrafo, parlerò della legittimazione dei moderni processi di transizione costituzionale, per poi vedere come questi modelli si sono declinati in Bosnia, dove l’istituzionalizzazione territoriale delle etnie è stata pensata per permettere stabilità attraverso l’autogoverno delle Entità, ma non ha dato i risultati sperati, a causa della mancata legittimazione popolare di questo assetto.

Nel secondo paragrafo, descriverò quali strumenti la teoria politica occidentale mette a disposizione per regolare i conflitti e favorire la convivenza in ordinamenti multinazionali. Questi strumenti sono potenzialmente applicabili anche agli Stati dell’Europa centrale e orientale, pur con le differenze che li contraddistinguono. Qui però questi modelli hanno attecchito con difficoltà, in quanto le istanze dei gruppi minoritari vengono considerate come problemi di sicurezza, e non per quali esse realmente sono, ossia istanze di giustizia.

Nella prima parte del terzo paragrafo cercherò invece di dimostrare la potenziale

⁴³⁰ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 29.

legittimità della partizione, anche se questa non si è verificata. Ove nessuna mediazione è possibile, infatti, anche questa possibilità è da prendere in considerazione. L'impossibilità per i gruppi di minoranza di ricorrere alla secessione (l'esercizio dell'autodeterminazione esterna è oggi precluso alle minoranze nazionali, e declinato solo nella sua accezione interna), se in alcuni casi può preservare la stabilità internazionale, in altri può essere addirittura controproducente, come il caso jugoslavo dimostra.

In caso di conflitti tra segmenti della popolazione, pertanto, né la convivenza in ordinamenti multinazionali, né la formale partizione sono da scartare o da preferire a priori. Cercherò di dimostrare come entrambe le soluzioni siano potenzialmente legittime. Sia nei contesti delle democrazie occidentali, sia nei più recenti Stati dell'Europa centro-orientale, sia che si verifichi una secessione, sia che si verifichi una convivenza in un ordinamento multi nazionale, il tema centrale è infatti la possibilità, per tutti i gruppi, siano essi maggioranze o minoranze, di esercitare un proprio *nation building*; posto che, naturalmente, esso debba sempre esercitarsi in maniera liberale (cioè nel rispetto delle rispettive minoranze).

Nella seconda parte del terzo paragrafo, infine, parlerò dei diritti delle minoranze come la quarta e -fino ad ora- ultima ondata di diritti umani. Anche se le minoranze nazionali non sono ancora titolari di diritti (come quello all'autodeterminazione esterna) e doveri non essendo, ad oggi, soggetti di diritto internazionale, il processo di concessione di diritti politici e di autogoverno alle minoranze nazionali sta infatti portando all'emergere di una nuova generazione di diritti umani, ossia i diritti delle minoranze. Come già in passato, l'emergere di questa nuova categoria di diritti dimostra come essa non sia subordinata, ma pari ordinata rispetto ai diritti civili, politici, economici e sociali.

Il discorso sui diritti nell'ordinamento internazionale pone però un tema ulteriore, ossia la connotazione ideologica ed etnocentrica del diritto internazionale. Per questo si propone una breve ricostruzione e scomposizione e rilettura della storia del diritto internazionale, per mostrare come esso sia culturalmente connotato.

3.1 LEGITTIMAZIONE DEI PROCESSI DI TRANSIZIONE COSTITUZIONALE

Il concetto di transizione costituzionale indica il passaggio da una forma di Stato a un'altra, e implica la sostituzione di uno specifico assetto di principi fondamentali che caratterizzano un determinato ordinamento costituzionale, con uno nuovo che ha valori fondamentalmente diversi⁴³¹. Mutamenti di questo genere richiedono una nuova Costituzione, oppure una revisione di quella esistente⁴³². È evidente che ciò comporta una cesura importante, che pone la domanda della legittimazione di tale passaggio e del nuovo ordinamento⁴³³.

Quella della legittimazione non è una questione semplice. Non è chiaro, infatti, che cosa possa conferire legittimità, e dunque stabilità, a ordinamenti nuovi, sorti dalle ceneri di ordinamenti precedenti, spesso a seguito di eventi tragici e luttuosi. A proposito di legittimazione, molte cose sono cambiate rispetto al passato. Vediamo come, nel saggio di Francesco Palermo.

3.1.1 I moderni processi di transizione costituzionale

Nel suo saggio “Dichiarazione di indipendenza del Kosovo e potere costituente nella prospettiva della Corte internazionale di giustizia: dal pluralismo al formalismo⁴³⁴”, Francesco Palermo osserva che le nuove costituzioni formatesi dopo il 1989 (le cosiddette “costituzioni dell’ultimo ciclo”), hanno una genesi molto diversa da quelle precedenti. Due sono i principali elementi di novità che, a giudizio dell’autore dovrebbero conferire legittimità e stabilità ai nuovi ordinamenti: l’inclusività e la legittimità internazionale, anche detta condizionalità. Vediamoli più in dettaglio.

3.1.1.1 Inclusività

Un primo elemento, di carattere interno, riguarda l’inclusività dei nuovi

431 WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., pp. 21-22.

432 Ibidem p. 25.

433 Ibidem p. 21-22.

434 PALERMO, *Dichiarazione di indipendenza del Kosovo e potere costituente nella prospettiva della Corte internazionale di giustizia: dal pluralismo al formalismo*, in GRADONI, MILANO, a cura di, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo. Un’analisi critica*, Padova, 2011.

ordinamenti. Tradizionalmente il potere costituente è sempre stato considerato come illimitato: “un atto d’imperio, solo politico e solo interno, gestito solo dai vincitori⁴³⁵”. Al contrario, in epoca più recente, il *trend* è quello di includere nei processi costituenti “soggetti portatori di visioni politiche e legittimazione diverse da parte di fette anche minoritarie della popolazione⁴³⁶”, come ad esempio le minoranze etno nazionali.

Non di tratta più, quindi, di “costituzioni scritte dai vincitori e subite dai vinti, ma di costituzioni negoziate, anche con gli sconfitti”. Le minoranze, così incluse nell’esercizio del potere costituente, richiedono “garanzie giuridiche contro l’abuso di potere costituente da parte delle maggioranze⁴³⁷”.

Il pluralismo degli attori e la predisposizione di meccanismi di garanzia per le minoranze nei processi costituenti dovrebbe conferire ai nuovi ordinamenti una maggiore legittimazione, e dunque una maggiore garanzia di accettazione da parte della popolazione, minoranze incluse.

3.1.1.2 Condizionalità

Un secondo elemento di novità, questa volta di carattere internazionale, è che i nuovi ordinamenti tendono a ricercare una legittimità internazionale, abbandonando la giustificazione a posteriori del nuovo ordine instauratosi in via di fatto. Le nuove costituzioni “mirano a convincere e ad essere accettate non solo dai cittadini dello Stato, ma anche dalla comunità internazionale”.⁴³⁸ Il motivo di ciò è “la condizionalità internazionale”.

Il concetto di condizionalità ha la sua origine nelle politiche di prestiti del FMI (concessione di finanziamenti condizionata al raggiungimento di determinati obiettivi economici) ed è oggi ampiamente utilizzato da numerose organizzazioni internazionali come strumento per ottenere determinati risultati, come ad esempio il rispetto dei diritti umani o l’adozione di determinati principi costituzionali⁴³⁹.

“La condizionalità internazionale è evidente sia nei processi [costituenti] sia, assai frequentemente, negli stessi testi delle nuove costituzioni, che orgogliosamente affermano la propria adesione agli standard internazionali, specie in materia di diritti umani, e quasi sempre prevedono il primato del diritto internazionale sulle fonti interne,

435 Ibidem p. 186.

436 Ibidem p. 185.

437 Ibidem p. 184 o 185.

438 Ibidem p. 184.

439 WOELK, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 27.

talvolta anche sulla stessa Costituzione⁴⁴⁰”.

3.1.1.3 *Durata*

Anche se “l’atto con cui si formalizza il superamento di un ordinamento e l’adesione a un altro (in particolare l’adozione di una nuova Costituzione) avviene in un determinato momento, il *processo* [corsivi miei] dell’attuazione e del consolidamento del nuovo assetto e dei nuovi principi costituzionali può rivelarsi molto complesso⁴⁴¹” e articolato in più fasi.

Il perseguimento dell’inclusività e della legittimità internazionale dilata la durata delle transizioni costituzionali -definite “processi di transizione”, non più “momenti costituenti”- e ne accresce la farraginosità. Dovrebbe, in cambio, favorire nuovi ordinamenti maggiormente stabili.

Le conclusioni tratte da Palermo sono che le transizioni costituzionali che si poggiano sui due pilastri dell’inclusività interna e della condizionalità internazionale hanno successo, in quanto accettate all’interno e legittimate all’esterno.

Entrambi questi processi (inclusività e condizionalità internazionale) sono sullo sfondo di un’ulteriore doppia tendenza, in atto con crescente evidenza dopo le rivoluzioni del 1989-90, ossia la costituzionalizzazione del diritto internazionale⁴⁴² e la contestuale internazionalizzazione del diritto costituzionale⁴⁴³.

Conclude Palermo:

“L’attuale fase storica sembra insomma indicare che i processi di *State-building* e di *Constitution-building*, o, in termini più propriamente giuridici, il potere costituente, non è più un fatto che diventa atto, ma un *processo* [corsivo mio] che si frammenta in una serie di atti giuridicamente guidati. La guida è sempre, con diversa intensità, anche di natura internazionale, e implica il coinvolgimento di una pluralità di attori (politici, etnici, sociali), che a sua volta richiede garanzie giuridiche e quindi procedimenti giuridicamente conoscibili: l’opposto insomma del potere costituente tradizionale⁴⁴⁴”.

440 Ivi.

441 WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 27-28.

442 Il diritto costituzionale risulta sempre più fortemente condizionato dalle norme internazionali, anche quando queste non sono immediatamente prescrittive.

443 Che inizia ad assumere alcune caratteristiche che sono state finora prerogativa delle costituzioni statali, come la normatività e il controllo (para) giurisdizionale, condizionando con le proprie norme i contenuti delle costituzioni come mai in passato, specie in materia di diritti umani. PALERMO, *Dichiarazione di indipendenza del Kosovo e potere costituente*, op. cit., p. 179. Si veda anche GOZZI, *Diritti e civiltà*, Bologna, 2010, pp. 356-357.

444 PALERMO, *Dichiarazione di indipendenza del Kosovo e potere costituente*, op. cit., p. 186.

3.1.2 Il processo di transizione costituzionale in Bosnia

La transizione costituzionale bosniaca è emblematica, sia per la durata del processo costituente, (che si potrebbe dire essere ancora in corso⁴⁴⁵), sia per la portata del condizionamento esterno (la comunità internazionale non si è limitata a cercare di influenzare il processo di transizione costituzionale, ma si è letteralmente sostituita al potere costituente locale, optando per determinati principi e modelli costituzionali⁴⁴⁶), sia, infine, per il peculiare sistema multinazionale del nuovo ordinamento⁴⁴⁷.

Vediamo di ripercorrere per brevi tappe il percorso di transizione costituzionale in Bosnia, per poi analizzarne le caratteristiche e trarne delle conclusioni.

3.1.2.1 Tappe

Disgregazione della Jugoslavia

Come in tutti i nuovi Stati sorti dalla dissoluzione della Federazione jugoslava, il processo di transizione costituzionale in Bosnia Erzegovina ha avuto inizio a seguito della forte crisi economica, e conseguentemente politica, di fine anni ottanta. Come si è cercato di illustrare sinteticamente nel capitolo 2, in tutti questi paesi la transizione è stata non solo politica e istituzionale, ma contemporaneamente anche economica; il tutto sullo sfondo di guerre e violenze interetniche⁴⁴⁸.

I nuovi Stati sono stati fondati su basi nazionalistiche (talora con grave pregiudizio per le minoranze interne), tranne la Bosnia, che è rimasta multinazionale. Le *élite* nazionaliste hanno ricercato una legittimazione internazionale per i nuovi Stati, ma il loro riconoscimento è stato subordinato (ecco dunque la condizionalità all'opera) al soddisfacimento di alcune condizioni (democrazia, *rule of law*, rispetto dei diritti umani, eccetera), poste dalla Comunità europea attraverso la Commissione Badinter (si veda su questo il capitolo 1).

Riconoscimento internazionale dello Stato bosniaco

Per la Bosnia, il requisito mancante per il riconoscimento internazionale era l'istituzione di un referendum che sancisse la volontà popolare in favore dell'indipendenza⁴⁴⁹. Il referendum si è tenuto il primo marzo del 1992. La schiacciante

⁴⁴⁵ WOELK, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 42.

⁴⁴⁶ Ibidem p. 38-39.

⁴⁴⁷ Ibidem p. 42.

⁴⁴⁸ Ibidem p. 35.

⁴⁴⁹ Ibidem p. 43.

maggioranza dei votanti (99,4%) si è espressa a favore dell'indipendenza. Dopo pochi giorni la Bosnia Erzegovina è stata effettivamente riconosciuta dalla Comunità internazionale come Stato indipendente e sovrano.

A giudizio di Woelk, nel caso della Bosnia si potrebbe addirittura avanzare l'ipotesi di “un valore *costitutivo* del riconoscimento” [corsivo mio], essendo avvenuto nonostante i forti dubbi circa l'effettiva sovranità e indipendenza dello Stato⁴⁵⁰.

Sempre a giudizio di Woelk, nonostante il riconoscimento internazionale abbia tradizionalmente un valore meramente dichiarativo per la soggettività internazionale di uno Stato, la prassi della condizionalità applicata alle ex repubbliche jugoslave potrebbe “segnare il consolidamento di un principio di legittimità democratica nella prassi internazionale del riconoscimento”, negando tale riconoscimento ai responsabili di gravi violazioni dei diritti umani. Lo stesso Woelk, tuttavia, evidenzia come, in realtà, la comunità internazionale non abbia applicato uniformemente tale principio: Slovenia e Croazia sono state infatti riconosciute nel marzo 1992, nonostante il parere negativo della Commissione Badinter, mentre la Macedonia ha avuto problemi di riconoscimento per via della contrarietà della Grecia; questi fatti sembrano “confermare e privilegiare il valore politico del riconoscimento⁴⁵¹”.

Creazione delle due Entità

Come si è visto più ampiamente nel capitolo 2, il referendum sull'indipendenza ha aperto una spaccatura che non è più stato possibile ricomporre: il referendum è stato infatti boicottato dalla componente serba della popolazione. Le *élite* serbe locali si stavano nel frattempo organizzando per dare vita alla secessionista Repubblica Srpska, e miravano, in prospettiva, a una possibile annessione alla Serbia⁴⁵².

Ciò ha generato una concatenazione di eventi che ha portato alla deflagrazione di un conflitto più vasto, che successivamente ha visto un nuovo fronte aprirsi tra la componente croata e quella bosgnacca. Dopo anni di conflitto, il coinvolgimento diretto della Comunità internazionale ha portato all'accordo di Washington del marzo 1994, che ha ricomposto questa spaccatura e consentito la creazione della Federazione croato-bosgnacca.

Accordo di Dayton

La transizione democratica vera e propria della Bosnia Erzegovina ha inizio con la firma dell'Accordo di pace di Dayton il 14 dicembre 1995.

450 Ibidem p. 44.

451 Ivi.

452 Ibidem p. 45.

Come abbiamo già ampiamente visto nel capitolo 1, l'Accordo mirava a pacificare la nazione tramite una rigida separazione dei gruppi belligeranti, imponendo una cornice costituzionale basata sul riconoscimento delle due Entità pre-esistenti. Questo risultato è stato raggiunto solo grazie all'intervento militare internazionale, peraltro "tardivo e limitato", che soltanto nel 1995 è riuscito a porre fine al conflitto inter etnico⁴⁵³.

In tutti i paesi balcanici, dopo il conflitto, non c'è stato un processo di riconciliazione nazionale. Non è avvenuto in Croazia, né in Serbia, né in Bosnia-Erzegovina, paesi che per tutti gli anni '90 sono rimasti ostaggio di nazionalismi brutali e aggressivi, che non concepivano il coinvolgimento di attori diversi da quelli al potere (e dalle etnie di cui erano espressione) nel percorso costituente⁴⁵⁴. Per questo, il nuovo assetto molto decentrato e compartecipato: si è cercato il più possibile di dare voce a chi l'aveva persa a causa della guerra.

Correzioni istituzionali

Lo Stato sorto dopo Dayton non era né stabile né pacificato: non solo la perdurante conflittualità fra i rappresentanti dei tre popoli costituenti rendeva difficoltoso ogni livello di governo, ma era ancora a rischio la stessa unità dello Stato. Per questo le maggiori istituzioni di garanzia (Corte costituzionale e Alto rappresentante) hanno messo in campo numerosi interventi correttivi, con l'obiettivo di arginare la frammentazione e favorire la stabilizzazione del nuovo sistema.

Questi interventi miravano a conciliare gli interessi dei rappresentanti dei tre popoli costituenti, rifiutando però al contempo le pretese più irragionevoli, radicali e strumentali. Vista la difficoltà nel raggiungere questo obiettivo, l'Alto rappresentante in questa fase ha fatto largo uso dei poteri straordinari (i cosiddetti *Bonn Powers*) conferitigli dal *Peace Implementation Council*. Il successo di questa fase è limitato: importanti obiettivi sono stati raggiunti, ma al prezzo della notevole compressione dell'autonomia del nuovo stato ottenuta con un largo, invasivo intervento esterno:

Local ownership

Dopo questa prima fase post bellica fortemente etero-diretta, nonostante gli scarsi progressi nel senso della normalizzazione, lo Stato bosniaco è stato spinto progressivamente a farsi carico del percorso di stabilizzazione, anche in vista del comune obiettivo dell'integrazione europea. Il processo è tutt'altro che concluso, ma va

453 Ibidem p. 45.

454 PALERMO, *Dichiarazione di indipendenza del Kosovo e potere costituente*, op. cit., p. 190.

avanti ancora oggi, visto che l'ordinamento non può considerarsi né stabile né definitivo.

3.1.2.2 Caratteristiche

Durata

Come abbiamo appena visto, la transizione costituzionale in Bosnia è stato un processo lungo, complesso e farraginoso, per via della complessa situazione della Jugoslavia nella sua fase terminale, dell'aspro conflitto che ha diviso la popolazione, e del difficile tentativo di riappacificazione, mai veramente andato a segno.

Abbiamo già detto che i moderni processi di transizione costituzionale sono mediamente più lunghi e articolati rispetto al passato. Tuttavia, quello della Bosnia è stato particolarmente lungo. La forma dell'Accordo di pace di Dayton segna il formale passaggio al nuovo ordinamento, ma a causa della mancata riappacificazione dei gruppi belligeranti e, dato che il suo esito rimane ancora incerto e bloccato, si può senza esagerazione sostenere che esso è ancora in corso.

Condizionalità

La Costituzione bosniaca è in assoluto quella maggiormente internazionalizzata tra quelle oggi vigenti: il diritto internazionale è ampiamente citato nel testo costituzionale e gode di preminenza sulle fonti interne, incluse quelle di rango costituzionale.

Lo strumento della condizionalità è stato ampiamente utilizzato sia dagli Stati occidentali che dalle varie agenzie internazionali, prima per accettare il riconoscimento dello Stato bosniaco, poi per negoziare la sua adesione alle singole istituzioni internazionali, prima l'Ocse, poi il Consiglio d'Europa, poi la Nato, e infine l'Unione Europa.

Inclusività

Il nuovo assetto dello Stato bosniaco è quanto di più decentrato e partecipato si possa immaginare. Lo Stato è rimasto unito, ma le istituzioni centrali sono deboli, e le due Entità, organizzate su basi etniche, godono di prerogative molto ampie. I tre popoli costituenti hanno dunque avuto un ampio riconoscimento istituzionale (la Comunità internazionale può essere in qualche modo considerata come una sorta di "quarto attore costituente". È stata infatti promotrice delle soluzioni individuate, ha scritto materialmente la Costituzione, e continua ad essere presente, con

un ruolo di rilievo, all'interno delle più importanti istituzioni pubbliche).

3.1.2.3 *Esiti*

Sovranità etnica al posto di quella popolare

Vista l'assegnazione di ampie prerogative ai popoli costituenti, quella disegnata a Dayton può a buon diritto essere considerata una sovranità etnica, invece che popolare⁴⁵⁵, che subordina i diritti individuali, tipici della tradizione liberale, all'appartenenza a determinati gruppi etno nazionali.

Soft partition

In un articolo del 2001⁴⁵⁶, Thomas Friedman osserva come una guerra civile possa finire in tre modi diversi: con la vittoria di una delle parti e l'imposizione del proprio ordine agli sconfitti (come la guerra civile in USA); con una "divisione debole" (*soft partition*): popolazione mischiata ma sotto un forte potere centrale/potente controllo esterno sovranazionale? (come in Siria e in Libano) o con una "divisione forte": netta divisione della popolazione (come a Cipro).

La distinzione tra *hard* e *soft partition* è in effetti utile per comprendere la situazione della Bosnia. Ciò che qui si è realizzato non può essere definito né unità, né spartizione. La guerra civile bosniaca è stata inconcludente in termini militari, quindi la prima soluzione è esclusa; la comunità internazionale non ha permesso che si realizzasse una rigida divisione della popolazione (l'obiettivo esplicito è infatti il ritorno di sfollati e rifugiati); la Bosnia post Dayton è dunque un caso di *soft partition*, con un debole governo centrale e una popolazione sperabilmente ogni anno più mista⁴⁵⁷.

Ordinamento imposto

Seguendo l'analisi di Palermo, la lungaggine del processo costituente in Bosnia sarebbe per certi versi fisiologica, mentre l'inclusione delle minoranze e la condizionalità internazionale dovrebbero garantire un sistema stabile e sostenibile. Come abbiamo visto, però, la realtà della Bosnia è molto diversa. Come si è ampiamente visto, l'autonomia e l'efficacia decisionale dello Stato bosniaco sono in stallo.

Credo che la ragione di ciò si possa facilmente rintracciare nel suo carattere di ordinamento imposto. Il potere costituente non è stato esercitato dai soggetti

⁴⁵⁵ WOELK, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 234.

⁴⁵⁶ New York Times, *Bosnia, Sort Of*, Thomas Friedman, 27 gennaio 2001, <http://www.nytimes.com>

⁴⁵⁷ BOSE, *Bosnia After Dayton*, op. cit., p. 46.

formalmente titolati a farlo (le istituzioni statali di allora non sono state considerate in grado di assumere decisioni vincolanti per l'intera popolazione), così in Bosnia tutte le decisioni costituenti, dal mantenimento dello Stato unitario all'istituzione del sistema federale, alla conformazione del sistema politico e istituzionale, sono state fondamentalmente imposte dall'esterno. E' mancata anche qualsiasi legittimazione popolare a posteriori del nuovo assetto, visto che nessun referendum è stato istituito (addirittura per molti anni il testo costituzionale è rimasto solo in lingua inglese).

Per questa ragione, seppure si è cercata la compartecipazione di tutti i segmenti della popolazione, la legittimazione interna è mancata, e il nuovo assetto non è mai stato veramente accettato da ampi strati della popolazione.

3.2 PRATICABILITÀ DELLA CONVIVENZA

Per lungo tempo le democrazie occidentali hanno ignorato il tema della gestione della diversità culturale, all'insegna del mito della neutralità dello Stato. L'intero settore delle relazioni etno-culturali è stato "sorprendentemente ignorato dai politologi occidentali", che l'hanno perlopiù considerato un fenomeno marginale, destinato a sparire via via con la modernizzazione⁴⁵⁸. Per questa ragione non esiste nel pensiero liberal-democratico una norma nell'approcciarsi alla gestione della diversità etno-culturale, e la teoria politica occidentale classica offre relativamente poco in termini di strumenti di analisi. "Paragonata a quella sui diritti civili, la nostra letteratura teorica, in materia di relazioni etniche è ancora a uno stadio iniziale⁴⁵⁹".

"Oggi, però, dopo decenni di relativa indifferenza, la questione dei diritti dei gruppi etno culturali è divenuta prioritaria per la teoria politica occidentale", ed è un tema molto dibattuto, sia a causa dell'ondata di conflitti etnici che ha investito l'Europa Centrale e orientale durante e dopo il crollo del comunismo; sia perché le questioni della diversità etno culturale sono tornate prepotentemente ad investire anche le stesse democrazie occidentali (si veda, ad esempio, la questione dell'immigrazione, e le rivendicazioni di popolazioni indigene e di minoranze che minacciano la secessione)⁴⁶⁰.

Vediamo quali sono i principali strumenti messi in campo dalle democrazie occidentali per garantire l'espressione di questo pluralismo e la sua rappresentazione nella vita politica e istituzionale.

3.2.1 Strumenti di convivenza in ordinamenti multinazionali

Come governare uno Stato che riemerge da una guerra civile? Come gestire la convivenza in società segnate da profonde divisioni interne? Esistono vari strumenti, individuati dalla teoria politica occidentale, tradizionalmente impiegati per la risoluzione dei conflitti inter etnici all'interno di uno Stato multi nazionale. I principali sono l'autonomia territoriale e il *power sharing*, sullo sfondo di un ulteriore elemento, cioè l'orizzonte democratico e liberale.

458 KYMLICKA, OPALSKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 52.

459 Ibidem p. 54.

460 Ibidem p. 52-53.

3.2.1.1 Democrazia e pluralismo liberale

La democrazia liberale pluralista è l'ideologia globale egemonica del mondo *post*-bipolare. Essa promuove la diffusione internazionale dell'ordine politico ed economico di tipo "liberale", così come si è sviluppato negli Stati Uniti e nelle altre democrazie euro-atlantiche⁴⁶¹.

Tutte le operazioni di *peace-building* condotte nell'era *post* guerra fredda sotto l'egida della Comunità internazionale hanno avuto l'obiettivo di trasformare società profondamente divise in società che somiglino il più possibile alle democrazie di mercato industrializzate dell'occidente, basandosi sull'assunto che questa sia la maniera migliore di stabilizzare gli Stati in transizione e di giungere a una pace durevole. Ad essi viene detto: "la democrazia è la soluzione". Anche in Bosnia il riferimento a questo modello è stato costante, evidente ed esplicito.

Non sono mancate su questo voci critiche. Sumantra Bose, ad esempio, nel suo già citato volume "*Bosnia After Dayton*", osserva come questo processo sia altamente improbabile in contesti post bellici, per almeno due ragioni: la prima è che ci si aspetta che nel giro di pochi decenni sia possibile in questi Stati attuare un cambiamento che per gli Stati occidentali ha richiesto secoli; la seconda è che capitalismo e democrazia sono intrinsecamente conflittuali (anche se il conflitto è mediato), e la loro imposizione/applicazione in contesti segnati da profonde divisioni ancora in essere potrebbe destabilizzare società deboli, socialmente danneggiate e politicamente divise⁴⁶².

Tuttavia, argomenta Bose, in astratto l'obiettivo non è sbagliato, o addirittura controproducente in termini di stabilità. Al contrario: rispetto alle alternative, come consegnare queste società all'autoritarismo, o arrendersi alle speranze di convivenza e cedere alla partizione, "*it still provides better basis for international engagement in divided societies*"⁴⁶³.

3.2.1.2 Forma di stato federale

In casi di conflitti tra gruppi, si pone prepotentemente il tema del territorio e del suo controllo. In assenza di un diritto alla secessione, molti conflitti vengono risolti con proposte di autogoverno territoriale/concessione di autonomia territoriale, che limitano la necessità di cooperazione fra maggioranza e minoranze⁴⁶⁴. La forma di Stato

⁴⁶¹ BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., p. 89, citando Stanley Hoffmann.

⁴⁶² Ibidem p. 89-90 in parte citando Paris.

⁴⁶³ Ivi. La critica di Bose si sposta poi verso le modalità di intervento internazionale.

⁴⁶⁴ WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., pp. 61-62.

federale, che prevede una suddivisione di potere su base territoriale tra due o più livelli di governo, è probabilmente la più adatta.

Nella forma di Stato federale, il potere legislativo, quello giudiziario e la funzione amministrativa sono ripartiti tra un governo centrale, che si estende su tutto il territorio, e un certo numero di unità federali sub statali, che governano porzioni delimitate. La sua principale caratteristica è dunque la combinazione tra la condivisione di alcune regole comuni, che competono all'autorità centrale di governo, e la concessione di poteri di autogoverno, riservati alle unità federate⁴⁶⁵. “È comunque assai problematico definire che cosa si intende per ‘Stato federale’: il federalismo è un termine da declinare al plurale (federalismi), e accanto all’espressione Stato federale va sempre affiancato un aggettivo, che indichi in concreto di quale esperienza stiamo parlando⁴⁶⁶”.

Bose, citando Brendan O’Leary, osserva come si possono individuare due diversi tipi di federalismo: federalismi mono nazionali o nazionalizzanti (il caso paradigmatico è quello degli Stati Uniti), in cui c’è una sola cultura generale dominante, e federalismi multi nazionali, che al contrario si basano su concezioni molto diverse degli obiettivi del federalismo. Questa seconda versione del federalismo, oggi molto diffusa (Canada, Nigeria, Sud Africa, India, Malesia, Federazione russa post comunismo. Recentemente, anche Spagna e Belgio, e anche l’UE, sono state influenzate da questa concezione del federalismo), mira a esprimere, istituzionalizzare e proteggere almeno due culture etniche o nazionali. Rigetta dunque esplicitamente obiettivi assimilazionisti, e sostiene che lealtà multiple siano possibili, e persino desiderabili⁴⁶⁷.

L’Accordo di Dayton prevedono per lo Stato bosniaco un assetto federale molto “blando” (quasi più simile a una confederazione) ma non meglio qualificato; consentono, pertanto, nel bene e nel male, entrambe le forme: mono nazionale e multi nazionale. I bosgnacchi preferiscono in maggioranza la prima forma, mentre serbi e croati propendono in maggioranza per la seconda. E la comunità internazionale, per quale delle due concezioni propende? Posto che il trattato di Dayton può essere interpretato in entrambi i modi, non vi è una risposta univoca; prevalgono, dunque, ambiguità e confusione⁴⁶⁸. Non ha sciolto il nodo, forse non se l’è nemmeno posto, o forse lo ha lasciato volutamente ambiguo.

Entrambi i tipi di federalismo sono, ad ogni modo, compatibili con i principi

⁴⁶⁵ BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., p. 241.

⁴⁶⁶ Cfr. Enciclopedia Treccani, *Federalismo*, <http://www.treccani.it>.

⁴⁶⁷ BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit. p. 92.

⁴⁶⁸ Ibidem pp. 91-92.

del liberalismo internazionale. Tuttavia il secondo è probabilmente più adatto alla Bosnia: la presenza di diversi livelli di governo, ciascuno con la propria legittimazione e agenda politica, possono con ogni evidenza meglio rappresentare le diverse componenti della popolazione, e forse anche meglio cooperare tra essi⁴⁶⁹ Una Federazione non ha l'obiettivo di eradicare i conflitti tra culture e identità; al contrario, identità e interessi divergenti tra diversi gruppi e livelli di governo sono caratteristiche intrinseche di una federazione⁴⁷⁰. Dunque, per la Bosnia è inequivocabilmente meglio questo modello⁴⁷¹.

L'unione asimmetrica tra bosgnacchi, croati e serbi è tutt'altro che stabile, e tuttora soggetta a revisionismi, sia da parte croata (che è scontenta della coabitazione coi musulmani e reclama una maggiore decentramento), sia da parte bosgnacca (che reclama invece al contrario una maggiore integrazione), sia da parte serba (che da sempre ha accettato malvolentieri lo Stato comune⁴⁷². Un passo avanti nella direzione della stabilizzazione (o perlomeno della comprensione dei fattori che possono facilitarla, oppure, viceversa, metterla a repentaglio) consiste nell'abbandonare l'idea che le *élites* che agiscono all'interno di un patto federale lo facciano perché sono ideologicamente convinte della bontà del modello federale con libertà e giustizia (quella che Riker chiama "fallacia ideologica"), e nell'ammettere, invece, che esse agiscono per interessi di parte. Il patto federale potrà dunque sopravvivere e stabilizzarsi se una consistente porzione delle *élites* dei principali gruppi arriverà a percepire il patto federale come rispondente a (o perlomeno compatibile con) i propri interessi come attori politici⁴⁷³.

In sintesi, ogni strategia che intenda costruire una accettazione durevole dell'assetto post bellico tra i diversi segmenti della popolazione bosniaca deve essere basato su una concezione flessibile sia del significato che degli obiettivi dello Stato federale. Visto che tra i cittadini si registrano ancora forti divisioni, non accettazione dello Stato unitario, sfiducia reciproca e sfiducia verso la comunità internazionale, lo Stato, unitario e federale, deve essere una sorta di minimo comune denominatore, che coinvolga tutti i cittadini, ma al tempo stesso permetta a ciascuno "di sentirsi bosniaco a modo suo".

Le forme federali e di autonomia territoriale sono chiaramente "fuori dalla portata di molte minoranze, troppo piccole e disperse. Per costoro si rendono necessarie

469 Ibidem p. 93.

470 Ibidem p. 244.

471 Ibidem p. 241.

472 Ibidem p. 242.

473 Ibidem pp. 244-245.

alternative più originali, come forme di autonomia culturale non territoriale”. E’ questo un settore in cui l’europa centrale e orientale può insegnare qualcosa alle democrazie occidentali⁴⁷⁴.

3.2.1.3 Forma di governo consociativa

Un altro strumento tipicamente usato per favorire la convivenza in società divise, in sostituzione o in aggiunta a quello dell’autonomia territoriale, è il cosiddetto *power sharing*⁴⁷⁵, ossia una forma di governo consociativa, che favorisce la condivisione del potere politico tra gruppi istituzionalmente riconosciuti⁴⁷⁶. Il principio ispiratore è la “limitazione del principio democratico puro”, secondo il quale le decisioni si prendono sempre e soltanto a maggioranza: per evitare che le minoranze si trovino sistematicamente in situazione di svantaggio quanto alla possibilità di influenzare decisioni di governo (che riguardano anche loro), “dovrà essere garantita loro rappresentanza e partecipazione⁴⁷⁷”.

L’analisi proposta da Lijphart dalla fine degli anni sessanta a tal riguardo è valida ancora oggi. Lijphart esclude che il sistema maggioritario, tradizionalmente considerato lo strumento democratico per eccellenza, sia una valida opzione per governare Stati in cui risiedono due o più gruppi etnici numericamente consistenti, e con forti divisioni interne (è questo il caso dei contesti *post* guerre civili). Gli strumenti mediante i quali si attua il modello di governo proposto da Lijphart sono essenzialmente quattro: il riconoscimento dei diversi gruppi e della loro autonomia, la loro rappresentanza proporzionale negli organi legislativi, la formazione di governi di grande coalizione, e la possibilità per ciascun gruppo di esercitare il diritto di veto a tutela dei propri interessi vitali, sullo sfondo di un quinto elemento, che garantisce a tutti gli altri di funzionare, ossia la composizione degli eventuali conflitti tra i gruppi tramite procedure di arbitrato⁴⁷⁸. Tale forma di governo può rivelarsi una maniera utile e innovativa per stabilizzare strutture democratiche anche in società divise, e può essere applicata sia a livello statale, sia a livello sub statale.

L’assetto di Dayton è chiaramente consociativo. Sia a livello statale, sia di Entità, sia di Cantoni e Municipalità, tutte le più importanti istituzioni sono letteralmente lottizzate fra i tre popoli costituenti. Come abbiamo visto, questo permette

474 KYMLICKA, OPALSKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., pp. 143-144.

475 WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit., p. 64.

476 Ibidem p. 51.

477 Ivi.

478 LIJPHART, *Democracies in plural societies*, New Haven, 1997.

una certa stabilità e governabilità (peraltro assai limitata e che funziona solo in parte, come abbiamo cercato di mostrare), ma implica contemporaneamente un pregiudizio per i diritti individuali dei cosiddetti “altri”, che si ritrovano del tutto esclusi dalla possibilità di partecipare alle più importanti istituzioni rappresentative e di governo.

Alcuni critici sottolineano come tale assetto possa funzionare solo in società non troppo conflittuali. A differenza del sistema maggioritario, che si basa sulla competizione, il funzionamento del modello consociativo dipende infatti dalla collaborazione tra le *élites*, ed è possibile che questa collaborazione, in società altamente divise, sia difficile da realizzare⁴⁷⁹. Il caso bosniaco è emblematico al riguardo. Solo a titolo di esempio: poco prima della mia partenza per Sarajevo (era il 30 dicembre 2011) è uscita la notizia della formazione del nuovo governo a seguito delle elezioni tenutesi... a ottobre 2010! Solo dopo 15 mesi di negoziati è stato possibile trovare un accordo per la formazione del nuovo governo, e il titolo dell'articolo era: “sorpresa di dicembre”; pochi infatti si aspettavano che questo compromesso fosse vicino⁴⁸⁰. Allo stesso tempo, però, esiste un paradosso: non c'è alternativa fattibile al consociativismo in società divise. A dispetto delle difficoltà, infatti, molte società hanno optato per questa scelta, in assenza dell'alternativa della partizione (gli esempi forniti da Bose a pag. 248 sono il Libano e l'Irlanda del nord).

Un'altra critica, forse ancor più rilevante, è che il sistema consociativo, riconoscendo alcune identità e rendendole istituzionalizzate, congela le identità etniche e rende impossibile svincolarsene. Fallisce dunque perché non riesce a vedere le fratture all'interno dei gruppi, fattore invece molto importante per poter esprimere lealtà multiple⁴⁸¹. Questi rischi sono reali. Il consociativismo riconosce alcune identità collettive a dispetto di altre, e istituzionalizza queste divisioni. Questo porta al genuino rischio di congelare identità multiple e variabili e di validare la frammentazione in *enclaves*. Ancora una volta, il caso bosniaco è emblematico. Sono riconosciute e istituzionalizzate solo 3 identità nazionali, in maniera rigida e mutualmente esclusiva, mentre gli “altri” sono del tutto esclusi. Ciò nonostante, quando tutto il resto fallisce, il consociativismo può essere la soluzione più praticabile, prima della partizione formale.

479 BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., p. 43.

480 The Economist, *A new Bosnian government: Bosnia's December surprise*, 30/12/2011, <http://www.economist.com>.

481 BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., p. 43.

3.2.2 La difficile applicazione di questi strumenti agli Stati dell'Europa centro-orientale

La visione liberale ortodossa, basata sul mito della neutralità etno culturale dello Stato, è un concetto oramai superato nella moderna teoria politica occidentale. Al suo posto, si è fatto largo il modello liberal-pluralista, che assegna alle diversità culturali un ruolo pubblico e istituzionalizzato (si pensi al riconoscimento dei diritti linguistici e culturali delle minoranze)⁴⁸².

Gli Stati dell'Europa centrale e orientale, con la loro elevata eterogeneità etnica, linguistica, religiosa, storica e culturale, a maggior ragione necessitano di strumenti per il riconoscimento pubblico di questa diversità.

Posto che “i politologi liberali poco hanno prodotto, fino in tempi recenti, sul *nation building* statale, sui diritti minoritari e men che mai, sul rapporto che li lega⁴⁸³”, Will Kymlicka e Magda Opalski, nel loro breve saggio intitolato “Il pluralismo liberale può essere esportato?”, tentano di rimediare a questa carenza, proponendo una teoria generale circa “la natura dei diritti delle minoranze e il loro rapporto con la giustizia e la democrazia”.

3.2.2.1 Nazionalismi concorrenti ma legittimi

I due autori propongono, per cominciare, una interessante riflessione circa le minoranze nazionali e i processi di *nation building* che esse mettono in atto. Si parte dalla considerazione che, lungi dall'essere neutrale, uno Stato è sempre il prodotto di una azione di *nation building* messa in atto da una maggioranza. Come osserva Charles Taylor, “il processo di nation-building finisce sempre per privilegiare gli appartenenti alla cultura maggioritaria”⁴⁸⁴.

Di fronte al *nation building* attuato dalla maggioranza, le minoranze nazionali hanno generalmente risposto con richieste di autonomia, al fine di “proteggere e diffondere le loro culture sociali sui rispettivi territori d'insediamento”. Facendo questo, esse pongono in atto “un *nation building* concorrente”, utilizzando “gli stessi mezzi, che la maggioranza impiega per il proprio *nation-building*”; cercano cioè di controllare, nelle regioni in cui risiedono, lingua, curricula scolastici, accesso al pubblico impiego, requisiti per l'immigrazione e la naturalizzazione, mappe dei confini interni⁴⁸⁵.

482 KYMLICKA, OPLASKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 47.

483 Ibidem p. 111.

484 Ibidem p. 64.

485 Ibidem p. 69.

Spesso, soprattutto in passato, le democrazie liberali hanno cercato di sopprimere i nazionalismi minoritari, temendo che le richieste di autonomia avrebbero portato, se concesse, a slealtà di varia natura nei confronti dello Stato, fino al più temuto degli esiti, quello secessionista. Nel corso del tempo, però, “il contegno delle liberal-democrazie verso il nazionalismo minoritario è drasticamente mutato”, in quanto si è compreso che “quando lo Stato aggredisce le minoranze nel loro senso di nazionalità separata, capita spesso che le minacce di slealtà e di secessioni vengano più alimentate che ridotte⁴⁸⁶”.

I tentativi di sopprimere il nazionalismo delle minoranze sono stati abbandonati anche perché, oltre ad essere controproducenti, sono moralmente indifendibili:

“Su che base la teoria liberal-democratica potrebbe infatti giustificare tale soppressione, pur avallando nel contempo il *nation building* della maggioranza? Dal punto di vista morale, fra quest’ultimo e il nazionalismo minoritario non c’è disparità di grado. Se la maggioranza può legittimamente realizzare il *nation building*, perché mai ciò dovrebbe essere vietato alle minoranze nazionali e, in special modo, a quelle che, contro la loro volontà, sono state incorporate in uno Stato più vasto?⁴⁸⁷”.

Ecco dunque che ci troviamo di fronte a *nation building* concorrenti, ma ugualmente legittimi. Si badi bene, in questa visione proposta dai due autori, il *nation building* maggioritario non è tacciato di illegittimità, (“nessuno ha finora rinunciato a questo diritto⁴⁸⁸”); esso può però essere pienamente legittimato solo se rispetta alcuni limiti e condizioni, fra cui considerare legittimi i progetti di *nation building* posti in essere dalle minoranze nazionali, cui deve pertanto essere consentito di “mantenersi come culture societarie distinte⁴⁸⁹”. La chiave di volta sta dunque nell’assicurare alle minoranze una “integrazione debole” che eviti l’imposizione di costumi, stili di vita o credenze religiose e lasci massimo spazio all’espressione delle differenze individuali e collettive.

Questa è dunque la complessa dialettica fra *nation building* statale e diritti minoritari: “un modello di *nation building* condizionato dai diritti minoritari⁴⁹⁰”. Le rivendicazioni dei diritti minoritari vanno viste “in rapporto (e in risposta) al *nation building* statale⁴⁹¹”. Ignorare queste istanze significa danneggiare una minoranza anche se i suoi membri dispongano dei diritti civili, politici e sociali. Una *giustizia etnoculturale* consiste, dunque, nell’assicurare alle minoranze gli stessi poteri di formazione di una nazione che sono riconosciuti alla maggioranza.

486 Ibidem p. 71.

487 Ibidem p. 72-73.

488 Ibidem p. 106

489 Ibidem p. 105.

490 Ivi.

491 Ibidem p. 107.

Una volta assunto che le minoranze nazionali all'interno di uno Stato sono legittimate a portare avanti i propri progetti di *nation building*, si pone per esse lo stesso problema per le eventuali minoranze interne: esse devono, a loro volta, essere rispettate nel loro diritto di tutelare la loro diversità e, eventualmente, anche nel loro diritto di autogoverno. Questa dinamica è evidente nel caso delle federazioni. Una volta che una minoranza ha ottenuto il diritto all'autogoverno, all'interno della sub-unità federale sotto il suo controllo essa esercita le stesse politiche di *nation building* messe in atto dalla nazionalità di maggioranza all'interno dello Stato. Tutto ciò è assolutamente legittimo; nel farlo, però, esse devono assicurare alle minoranze interne le stesse tutele e garanzie.⁴⁹² L'intera dialettica, cioè, si replica a livello sub statale: i poteri di *nation building* di cui dispone la minoranza nazionale vanno soggetti a limitazioni, in nome dei diritti delle minoranze interne⁴⁹³.

In conclusione, ciò che può legittimare le politiche di *nation building* messe in atto tanto dalla maggioranza quanto dalle minoranze nazionali, è il rispetto dei diritti delle (rispettive) minoranze. Sia a livello statale che sub statale, il *nation building* è pertanto illegittimo se punta all'assimilazione forzata, all'esclusione o alla soppressione delle minoranze⁴⁹⁴.

3.2.2.2 Specificità dell'Europa centrale e orientale

“Nei paesi occidentali queste condizioni tendono oggi ad affermarsi, pur con limiti che non possono essere sottaciuti⁴⁹⁵”. In Europa centrale e orientale, invece, simili modelli sembrano attecchire con difficoltà. Il peso della tradizione autoritaria precedente rende molti governi ostili ad applicare l'approccio liberale e democratico.

“Si impone prevalentemente una *cultura societaria dominante* che tende a marginalizzare le minoranze nazionali⁴⁹⁶”. “Da un punto di vista giuridico-formale [...]

492 Ibidem p. 109.

493 Nota bene: per distinguere i nazionalismi “legittimi” dai nazionalismi “illegittimi”, si è fatto largo uso della categoria di “nazionalismo civico”, cioè aderente ai principi democratici, contrapposto a un “nazionalismo etnico”, tacciato di basarsi esclusivamente su criteri quali lingua, cultura, etnicità. I due autori sostengono però che l'uso di tale terminologia è fuorviante: anche negli Stati più democratici e liberali, infatti, la lingua, i simboli, le stesse istituzioni, non sono neutrali ma, al contrario, espressione di una cultura particolare: quella di maggioranza. La terminologia più corretta da utilizzare è dunque “nazionalismo liberale”, contrapposto a “nazionalismo illiberale”. Non si tratta chiaramente di una contrapposizione netta, ma di due estremi. Nel valutare i nazionalismi all'opera, occorre dunque valutare quanto essi siano più o meno liberali. Ibidem pp. 124-125.

494 Ibidem p. 110.

495 GOZZI, *Liberalismo e diritti delle minoranze nell'opera di Will Kymlicka. Un'analisi comparata: Occidente ed Europa Centro-orientale*, in KYMLICKA, OPALSKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 24.

496 Ivi.

compaiono sia a livello costituzionale, sia a livello legislativo numerose misure a tutela delle minoranze, ma la rinascita dei nazionalismi dopo la fine del comunismo ha reso assai problematica una garanzia *effettiva* dei loro diritti⁴⁹⁷.

Si osserva, in particolare, una cieca resistenza alla concessione dell'autonomia territoriale. Gli unici casi (a parte la Russia) in cui c'è stato un riconoscimento di autonomie territoriali in favore di minoranze nazionali, sono stati conquistati con le armi: le minoranze si sono impadronite del potere politico e hanno proclamato una autonomia de facto, senza il consenso del governo centrale. E "la maggior parte dei governi, piuttosto che negoziare l'autonomia, ha preferito la guerra civile". "Ambo le parti, anziché negoziare l'autonomia, scelsero apertamente la guerra civile, la secessione e la pulizia etnica"⁴⁹⁸.

All'origine di tali fenomeni vi sono dei retaggi storici e culturali di non poco conto. Più di tutti quello per cui il canovaccio consiste nel riconoscimento di una minoranza, a cui segue l'ottenimento dell'autonomia territoriale e infine la secessione. I timori, in sostanza, sono gli stessi che in occidente, ossia che le minoranze "sleali" prendano la via del separatismo⁴⁹⁹.

In questi Stati l'adozione del federalismo multinazionale è peraltro complicata da due fattori non presenti in occidente. Si tratta, in primo luogo, del retaggio degli pseudo federalismi imposti dai regimi comunisti: trattandosi di federalismi di facciata, che mascheravano il forte accentramento di potere nelle mani delle *elites* comuniste, nonché un forte controllo sulle manifestazioni di autonomia etnica, gli Stati odierni sarebbero poco inclini a ricorrere a questo strumento⁵⁰⁰.

Il secondo e più importante fattore sta nella circostanza per cui molte minoranze nazionali dell'Europa centrale e orientale vivono in prossimità di uno Stato fratello (*kin-state*), al quale possono sperare di unirsi o di riunirsi, e ciò le rende potenzialmente irredentiste⁵⁰¹. Per la precisione, il vero problema non è tanto il fatto che le minoranze abbiano uno stato fratello, quanto il fatto che, in passato, la minoranza possa aver collaborato con lo stato fratello nell'opprimere il gruppo maggioritario; la concessione dell'autonomia implicherebbe dunque il rischio della secessione "soprattutto in considerazione degli interventi dello Stato fratello nelle vicende interne

497 Ibidem p. 21.

498 Ibidem pp. 132-133.

499 Ibidem p. 134.

500 Ibidem p. 135.

501 Ibidem p. 137.

dello Stato confinante per tutelare la minoranza che appartiene al “proprio popolo”⁵⁰²”.

In secondo luogo, “il sistema delle relazioni tra Stati in Europa centro-orientale è connotato da una peculiarità non riscontrabile in occidente. Molte minoranze nazionali confinano infatti con uno “Stato-fratello” (*kin-State*) con il quale aspirano a ricongiungersi. La concessione dell’autonomia implicherebbe dunque il rischio della secessione “soprattutto in considerazione degli interventi dello “Stato-fratello” nelle vicende interne dello Stato confinante per tutelare la minoranza che appartiene al “proprio popolo”⁵⁰³”.

3.2.2.3 Sicurezza o giustizia?

Laddove le minoranze sono viste come potenzialmente sleali o, peggio, collaboratrici degli antichi oppressori, la questione del loro trattamento viene percepita come una questione di sicurezza: in tali casi, la maggioranza non si preoccupa di assicurare loro un equo trattamento; pretende invece, piuttosto, di essere ripagata dei torti che può avere subito in altre epoche. In questa ottica, c’è poco spazio per l’idea di un’equa distribuzione, tra maggioranze e minoranze, di poteri, diritti e risorse, o per questioni inerenti l’equità e la giustizia⁵⁰⁴.

Gli stati Balcanici ed est europei sono democrazie ancora in transizione, in cui il processo di consolidamento democratico è bloccato dal retaggio di modelli nazionalisti e autoritari.

“Finché ogni Stato dell’ECE continuerà a pascersi nel mito dell’appartenenza alla propria nazione storicamente fondatrice, non ci sarà spazio per l’evoluzione verso forme pluri nazionali o multi culturali di Stato”⁵⁰⁵.

Sistemi come la democrazia consociativa o il federalismo non possono, di per sé, garantire la risoluzione di ogni tensione o conflitto. Nulla garantisce infatti che l’autonomia di governo concessa alle minoranze non assuma forme illiberali, o che, una volta concessa l’autonomia territoriale, le rivendicazioni di una minoranza non si spingano oltre, fino a dare luogo a una secessione⁵⁰⁶.

Non ci sono, in questo, differenze teoriche tra Europa occidentale e orientale: se si considerano le richieste di diritti minoritari per quello che realmente sono, ossia richieste legittime, avanzate in risposta a ingiustizie (reali o eventuali) in qualche modo

502 GOZZI, *Liberalismo e diritti delle minoranze nell’opera di Will Kymlicka*, op. cit., p. 31.

503 Ibidem p. 30-31.

504 KYMLICKA, OPALSKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 141-142.

505 DIMITRAS, PAPANIKOLATOS, *Riflessioni sulla politica dei diritti delle minoranze nei paesi dell’Europa centro-orientale*, in KYMLICKA, OPALSKI, op. cit., p. 258.

506 KYMLICKA, OPALSKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 145.

attuata dalla maggioranza⁵⁰⁷, vi saranno meno resistenze alla concessione di tali diritti. Va poi considerato che la loro negazione può facilmente alimentare malcontenti (legittimi) e condurre, in casi estremi, a un conflitto, mentre la concessione di tali diritti, fino all'estremità dell'autogoverno, avrà come conseguenza più probabile quella di accrescere la fedeltà e la lealtà delle minoranze allo Stato, e dunque la stabilità politica⁵⁰⁸.

507 Ibidem p. 128.

508 GOZZI, *Liberalismo e diritti delle minoranze nell'opera di Will Kymlicka*, op. cit., p. 20.

3.3 LEGITTIMITÀ DELLA PARTIZIONE

La convivenza all'interno di uno Stato dovrebbe essere, auspicabilmente, sempre possibile. Ove, però, per una ragione o per un'altra, essa dovesse rivelarsi troppo onerosa, è legittimo, a mio avviso, prendere in considerazione anche la possibilità di una formale partizione. Ciò che intendo ora argomentare è che, oltre ad essere uno strumento che può rivelarsi utile per evitare il perpetrarsi di violenze interetniche, la partizione, in taluni casi, può anche meglio rispondere a criteri di giustizia.

Certo, chi scrive è consapevole che mettere in moto spinte secessionistiche può, nel breve periodo, mettere in pericolo la stabilità, e con essa lo stesso rispetto dei diritti umani⁵⁰⁹. Sumantra Bose, a questo proposito, citando Kaufmann, suggerisce che bisogna identificare la soglia oltre la quale è meglio ricorrere alla separazione, per evitare violenze tra gruppi e minacce alla reciproca sicurezza. La partizione può dunque essere giustificata se salva vite umane che sarebbero altrimenti uccise dalle violenze etniche⁵¹⁰.

Senonché, con le attuali regole del diritto internazionale, questa possibilità semplicemente non è data: tutti gli Stati si sono infatti sempre ferocemente opposti alla cessione di porzioni del loro territorio. Mentre sui temi della convivenza trattati poco sopra esiste un'ampia letteratura, qui invece il terreno è più recente e incerto. Stiamo quindi parlando di qualcosa di non ben definito o esplorato, sicuramente non ammesso dalle attuali norme di diritto internazionale.

Eppure si registrano movimenti che vanno in questa direzione. Vediamo dunque in quali casi e a quali condizioni la moderna teoria politica ammette (o non ammette) questa eventualità, e quali considerazioni si possono fare al riguardo.

⁵⁰⁹ IGNATIEFF, *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Milano, 2001, p. 34.

⁵¹⁰ BOSE, *Bosnia After Dayton*, op. cit., p. 174.

3.3.1 Uno stato unico è sempre preferibile?

La Bosnia è rimasta uno stato unitario per una precisa volontà politica della comunità internazionale, il cui intervento si è concentrato sulla necessità di arrestare il conflitto e di costruire una ingegneria costituzionale accettabile per lo Stato bosniaco unito. La possibilità della partizione è stata presa in considerazione nel corso dei negoziati, ma solo con riluttanza, come presa d'atto realista delle conquiste realizzate sul campo con l'uso della forza militare. Non era infatti un orizzonte ritenuto desiderabile, in primo luogo dai bosgnacchi, ma anche dalla comunità internazionale, che ha immediatamente chiarito, tramite le considerazioni della Commissione Badinter, che alle minoranze nazionali non era concesso alcun diritto alla secessione.

Tralasciando per un attimo altro tipo di considerazioni, se alla fine di una guerra una parte della popolazione non vuole vivere in uno Stato comune, è giusto che ciò venga imposto? Prima ancora di aprire il dibattito su quale tipo di istituzioni e di sistema politico sia più opportuno istituire, bisognerebbe chiedersi se l'unità statale in questione sia legittimata o meno ad esistere, cioè se sia riconosciuta e accettata dai suoi stessi cittadini o meno.

La legalità della statualità bosniaca è stata riconosciuta nell'aprile 1992, e riaffermata nel dicembre 1995. Ma, come osserva correttamente Sumantra Bose nel suo volume *Bosnia after Dayton*, legalità e legittimità sono due cose molto diverse⁵¹¹, e lo Stato bosniaco, come si è visto, soffre di un evidente deficit di legittimità interna. Il mantenimento di uno Stato unitario è davvero possibile, è davvero desiderabile, in una situazione in cui la maggioranza di due dei tre popoli costituenti riconosce la sua legittimità solo in maniera riluttante, e ha "madre-patrie" contigue che rappresentano valide alternative di identità e di lealtà⁵¹²? Forse, in queste circostanze, la partizione non solo è più realistica, ma è anche più fattibile. Il mantenimento di uno Stato unitario,

⁵¹¹ BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., p. 47.

⁵¹² Da un sondaggio del 2002 risulta in maniera chiara che la maggioranza di due dei tre popoli costitutivi non è favorevole alla convivenza in uno Stato comune: soltanto il 53% dell'elettorato della Bosnia ed Erzegovina sostiene uno Stato comune e forte; il 53% dei serbi-bosniaci si è dichiarato a favore dell'indipendenza o dell'annessione della Repubblica Srpska alla Serbia, e solo il 13% sarebbe a favore dell'integrazione dell'Entità in uno Stato comune Bosnia ed Erzegovina. In modo analogo, soltanto il 19% dei Croati sostiene l'attuale Stato, mentre il 31% opterebbe per la costituzione di una separata Entità croata, come terza unità costitutiva, e il 18% perfino per l'indipendenza dell'Erzegovina. Nonostante tutti gli sforzi della Comunità internazionale, anche sette anni dopo la fine della guerra, questi dati sono allo stesso tempo la prova della totale mancanza di una concezione civica come fondamento per la statualità della Bosnia ed Erzegovina: sembra quindi almeno improbabile, se non perfino impossibile nel prossimo futuro, la nascita di una matrice identitaria comune nella forma di un'identità bosniaca (eticamente) laica. WOELK, op. cit., p. 144.

ancorché multi nazionale, non era un esito obbligato, e nemmeno necessariamente “giusto”. Poteva benissimo esserci una (tri)partizione della Bosnia, secondo un principio di autodeterminazione da alcuni invocato. La desiderabilità di preservare una Bosnia unita, seppure altamente decentralizzata, non può essere presa come un assioma, ma deve scaturire da un confronto argomentato con i proponenti di soluzioni alternative. Le diverse visioni delle tre comunità bosniache riguardo a sovranità e statualità sono, potenzialmente, egualmente legittime (anche se tale legittimazione svanisce in ragione del fatto che queste posizioni sono state rivendicate tramite l’uso della forza) e non vi è modo di risolvere una volta per tutte questo disaccordo⁵¹³. Secondo Bose, né la filosofia politica né il diritto internazionale sembrano in grado di risolvere definitivamente la questione della legittimità dello Stato bosniaco in un senso o in un altro⁵¹⁴.

Non vorrei essere fraintesa: personalmente ritengo totalmente deprecabile l’attentato alla statualità bosniaca condotto da (alcuni) serbo-bosniaci e (alcuni) croato-bosniaci, e ritengo ancor più grave l’aggressione esterna condotta da Serbia e Croazia, non solo per le modalità con cui questo duplice attacco è stato condotto (violenze indiscriminate contro la popolazione civile e politiche di pulizia etnica), ma anche per le sue ragioni, puramente strumentali e funzionali a discorsi nazionalistici. La convivenza è sempre auspicabile, ed è grave che non si riesca ad attuare.

Questo tuttavia non elimina un altro ragionamento. La carenza di legittimità di cui soffre lo Stato bosniaco non deriva solo dal comportamento ostile di Belgrado e di Zagabria, ma anche dal fatto che le tre comunità che lo compongono hanno preferenze diverse su questioni fondamentali come lealtà e identità. E questo in ultima istanza è un problema interno, che non si risolve puntando il dito contro gli stati confinanti⁵¹⁵.

In caso di conflitti civili, a mio avviso, sia la formale partizione dello Stato, sia la convivenza in un ordinamento multiculturale sono soluzioni potenzialmente legittime; ove nessuna mediazione sia possibile, anche la possibilità di formale partizione è dunque da prendere in considerazione. La domanda a questo punto diventa: quali sono i limiti e i confini adeguati di una comunità politica, sia nel senso del territorio che della popolazione? Questo aspetto “is logically prior to the operation of democratic institutions and decision making processes⁵¹⁶”. Per questo motivo occorre approfondire il principio di autodeterminazione, per cercare di capire quale può essere

513 Ivi.

514 Ibidem p. 48.

515 Ibidem pp. 47-48.

516 Ibidem p. 48.

la migliore e più appropriata *self determination unit*⁵¹⁷, ovvero, qual è la misura e la dimensione del “popolo” autorizzato ad autodeterminarsi.

3.3.1.1 *Il principio di autodeterminazione*

Il principio di autodeterminazione è il principio in base al quale i popoli, nuovo soggetto di diritto internazionale oltre agli Stati, “hanno diritto di scegliere liberamente il proprio sistema di governo (autodeterminazione interna) e di essere liberi da ogni dominazione esterna (autodeterminazione esterna)⁵¹⁸”.

Nato come legittimazione dell’emancipazione dal dominio coloniale (si parla in questo caso di *remedial secession* o autodeterminazione esterna post coloniale), il principio in questione si è rapidamente affermato come principio fondamentale di diritto internazionale generale. Da esso, deriverebbe “un diritto in capo ai popoli di emanciparsi da un’ autorità di governo straniera, nemica o anche solamente considerata illegittima⁵¹⁹”.

Sia nella sua accezione “esterna” (oltre ai casi di emancipazione dal dominio coloniale, vi rientrano solo i casi, assolutamente residuali, di invasione da parte di Stati terzi di territori coloniali non ancora auto-determinatisi), sia nella sua accezione “interna” (il diritto di scegliere il regime politico interno), il principio in questione ha però una chiara connotazione - quindi anche una limitazione- territoriale: può cioè essere esercitato solo ed esclusivamente nel rispetto dei confini preesistenti. È pertanto applicabile ai popoli intesi, solo ed esclusivamente, come popolazione di uno Stato nel suo complesso, e non alle minoranze nazionali⁵²⁰.

L’emergere del principio di autodeterminazione si accompagna infatti all’emergere di un altro importante principio di diritto internazionale generale, ossia il cosiddetto *uti possidetis iuris*, ovvero il mantenimento dello *status quo* in materia di confini fra le nazioni. In altre parole, il diritto all’autodeterminazione viene riconosciuto come diritto inalienabile di tutti i popoli, ma non può essere considerato un “diritto alla costruzione di un nuovo Stato”⁵²¹. La dottrina riconosce che esso non si esaurisce nella decolonizzazione, ma esclude categoricamente che possa divenire

“sinonimo di secessione e di disgregazione degli Stati sovrani esistenti, come rivendicato da gruppi di diversa natura che reclamano

517 Cfr. Enciclopedia Treccani, *Autodeterminazione dei popoli*, Enrico Milano, <http://www.treccani.it>

518 Ivi.

519 Ivi.

520 Ivi.

521 Infatti fin dalla *Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples* del 1960 si afferma, all’art. 6, che qualsiasi tentativo “volto alla disgregazione totale o parziale dell’unità nazionale e dell’integrità territoriale di un Paese” è incompatibile con gli scopi e i principi della Carta delle Nazioni Unite. Ivi.

riconoscimento di diritti o autonomia⁵²².

Ormai esauritosi il processo di decolonizzazione, il principio ha oggi una accezione prevalentemente interna. (Vi sono, in questo senso, norme che impongono che un governo debba essere “rispettoso dell’identità culturale, linguistica e politica della popolazione⁵²³”; non solo rappresentativo, quindi, ma anche democratico. Non vi è, però, in tal senso, una *opinio iuris* generalizzata degli organi delle Nazioni Unite, bensì solo una consuetudine, peraltro di carattere solo regionale, promossa cioè, peraltro con forte convinzione, dal Consiglio d’Europa e dall’Unione Europea, ma limitata al solo continente europeo⁵²⁴.)

Le minoranze nazionali non possono esercitare alcun diritto all’autodeterminazione. Il diritto internazionale generale, infatti, nemmeno riconosce le minoranze nazionali come soggetto di diritto internazionale. Ciò

“nonostante il fatto che la comunità internazionale, negli ultimi venti anni, si sia sovente sforzata di promuovere soluzioni fondate sull’autonomia nei casi di conflitti interni tra gruppi nazionali o etnici territorialmente definiti⁵²⁵”.

Ipotesi diversa è quella in cui sia lo stesso ordinamento dello Stato a riconoscere il diritto all’autodeterminazione di uno o più popoli costituenti:

“in questi casi, come evidenziato dalla Commissione Badinter nel parere n. 2, relativo al diritto di autodeterminazione delle popolazioni serbe presenti in Croazia e Bosnia-Erzegovina, il popolo costituente ha diritto ad esercitare la propria autodeterminazione *interna* [corsivo mio] nel rispetto dei confini prestabiliti; di conseguenza, la revoca di prerogative fondamentali riconosciute dall’ordinamento interno dello Stato a favore di un popolo costituente potrà costituire una violazione del diritto all’autodeterminazione⁵²⁶”.

Nel contesto *post* guerra fredda, l’utilizzo del principio di autodeterminazione è stato assai ridimensionato e limitato alla sua concezione interna, a favore del principio di integrità territoriale degli Stati, essenzialmente per motivi di stabilità⁵²⁷. La decisione della comunità internazionale di riconoscere gli Stati successori della Jugoslavia secondo i confini delle ex Repubbliche federali, basata sul principio dello *uti possidetis*

522 Gozzi, *Diritti e civiltà*, op. cit., p. 381.

523 Cfr. Enciclopedia Treccani, *Autodeterminazione dei popoli*, Enrico Milano, <http://www.treccani.it>.

524 “Oggi le minoranze nazionali godono di tutele organiche sancite da norme di diritto internazionale solamente in strumenti pattizi regionali, elaborati in seno al Consiglio d’Europa come la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992 e la Convenzione quadro sulle minoranze nazionali del 1995. Va notato, inoltre, come il principio di autodeterminazione non compaia in questi strumenti. Lo stesso Patto sui diritti civili e politici prevede per le minoranze all’art. 27 una disciplina distinta rispetto a quella ex art. 1 relativa all’autodeterminazione dei popoli”. Ivi.

525 Ivi.

526 Ivi.

527 Ivi.

juris e legalizzata dalle considerazioni della Commissione Badinter, è stata presa, infatti, per favorire la stabilità internazionale: si pensava che in questo modo si potesse garantire una transizione ordinata. Sappiamo però che, nella ex Jugoslavia, l'effetto è stato esattamente opposto⁵²⁸.

Oggi, conclusosi il processo di decolonizzazione, questo principio ha forse esaurito la sua ragion d'essere? Io non lo credo. Credo, al contrario, che l'ambito della sua applicazione vada (prudentemente, gradualmente) esteso. Ammettere il diritto di un popolo alla propria sovranità, negando al contempo la possibilità di modificare la mappa dei confini nazionali, significa implicitamente che questo esito potrà essere raggiunto solo con l'uso della forza⁵²⁹. Come la storia jugoslava ben dimostra, la regola dell'*uti possidetis juris* non sempre è la soluzione migliore. Anzi, può anche portare a ingiustizie e instabilità⁵³⁰.

3.3.1.2 *Esiste un diritto alla secessione?*

Come abbiamo visto, il principio di autodeterminazione, per come esso si è storicamente affermato nel diritto internazionale, è applicabile solo alla popolazione di uno Stato nel suo complesso, e mai alle minoranze. Se una minoranza volesse esercitare un diritto all'autodeterminazione esterna, questo prenderebbe un altro nome: quello di secessione.

“Per anni la possibilità di estendere l'ambito di applicazione dell'autodeterminazione esterna anche al di fuori del contesto coloniale e di quello dell'occupazione straniera è stata al centro di un'ampio dibattito. [...] [L]a dottrina ha [però] ampiamente dimostrato come non esista un diritto alla secessione per i gruppi intra statuali, né come applicazione diretta del principio di autodeterminazione né in forma di *remedial secession*⁵³¹”.

528 BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., pp. 48-50.

529 GOZZI, *Diritti e civiltà*, op. cit., p. 382.

530 BOSE, *Bosnia after Dayton*, op. cit., pp. 48-50.

531 “La tendenza all'estensione dell'autodeterminazione a nuove situazioni non era generalmente formulata in modo diretto, affermando cioè che tutti i popoli intesi in senso sociologico, politico ed etnico abbiamo diritto a costituirsi in uno stato indipendente. O ad associarsi ad uno stato già esistente. Più spesso si faceva riferimento a un'ulteriore tipologia di situazioni, come il ricorrere di gravi violazioni dei diritti umani o, in particolare, alla violazione del diritto a partecipare in condizioni di parità alla vita politica dello stato (autodeterminazione interna). In caso di violazioni di questo tipo da parte del sovrano territoriale, un numero consistente di autori riteneva che potesse sorgere, in capo ad una minoranza discriminata all'interno di uno stato, il diritto a esercitare l'autodeterminazione esterna. Questa posizione identifica, come è noto, la teoria della *remedial secession*”. The “remedial secession” theory has emerged that claims that people are entitled to secede under exceptional circumstances when their right to internal self-determination is being denied and there are no available remedies but secession. La secessione costituirebbe, in forza di un'applicazione estensiva del principio di autodeterminazione, un rimedio eccezionale a fronte di circostanze eccezionali come quelle sopra descritte. PERTILE, *Il parere sul Kosovo e l'autodeterminazione assente: quando la parsimonia non è una virtù*, in GRADONI, MILANO, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo: un'analisi critica*, Padova, 2011, pp. 114-115.

La dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo del 17 febbraio 2008 ripropone con forza questo tema. In seguito a quella che, di fatto, è stata una secessione, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, su richiesta della Serbia, ha posto il seguente quesito alla Corte internazionale di giustizia: la dichiarazione di indipendenza del Kosovo è contraria ai principi del diritto internazionale? La formulazione del quesito, pur circoscritta, sottintende un tema che ha una portata più vasta: esiste per i gruppi sub statali un diritto alla secessione? Come è noto, la Corte, nella sua sentenza del 22 luglio 2010, fornisce una risposta estremamente formale, e di fatto evasiva: si limita, cioè, a statuire che la dichiarazione “non è illegittima”, in quanto non è contraria ai principi del diritto internazionale. Questo, è evidente, non significa automaticamente che essa sia, invece, legittima. Le minoranze e i gruppi sub statali continuano a non avere, secondo il diritto internazionale vigente, un diritto alla secessione⁵³².

Sullo stesso tema si era già pronunciata, circa 10 anni prima, nel 1998, la Corte costituzionale canadese, in occasione della dichiarazione di indipendenza del Quebec del 1997. La Corte, nel suo parere, pur affermando che al Quebec mancano i requisiti per dichiarare legittimamente una secessione (in quanto il Canada è governato da leggi democratiche, e non manca alla minoranza francofona la possibilità di autogoverno), riconosce un dato importante: che un ordinamento liberale e democratico non può escludere a priori un diritto alla secessione di una parte del suo territorio. E fa di più: ricostruisce, in via pretoria, le condizioni in cui, anche in assenza di una previsione costituzionale, una secessione può essere legittima. Queste condizioni sono: che si esca dalla logica maggioranza-minoranza, e che il percorso sia guidato da regole giuridiche. In pratica, una secessione potrebbe essere legittima:

“se lo voglia una chiara maggioranza della popolazione interessata, se da questa volontà nasca non già l'imposizione di una situazione di fatto ma un obbligo a trattare nel quadro di un processo regolato dal diritto, e se, infine, qualunque sia l'esito negoziato, vengano rispettati i diritti delle minoranze. A ben vedere si tratta di una sorta di codificazione delle condizioni per l'esercizio in chiave moderna del potere costituente⁵³³”.

L'autodeterminazione è un principio “emergenziale”: è stato usato per rispondere a situazioni particolari, ritenute inaccettabili dalla stessa comunità

⁵³² Osservatorio Balcani&Caucaso, *Corte Internazionale e Kosovo: un'occasione perduta*, audio commento di Antonio Cassese, 27/06/2010, <http://www.balcanicaucaso.org>. Per il testo della sentenza si veda il sito della International Court of Justice <http://www.icj-cij.org>. Per un commento alla sentenza si veda il volume di GRADONI, MILANO, a cura di, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo: un'analisi critica*, Padova, 2011.

⁵³³ PALERMO, *Dichiarazione di indipendenza del Kosovo e potere costituente*, op. cit., pp. 194-195.

internazionale (il colonialismo, l'occupazione straniera, il dominio razzista). Esso soffre però di una significativa indeterminatezza, che ne determina al tempo stesso la sua fortuna e la sua sfortuna. L'individuazione dei soggetti intitolati ad esercitarla

“si è svolta attraverso un processo incrementale e secondo la logica del caso per caso, di volta in volta sorretta dal consenso della comunità internazionale⁵³⁴”.

I casi ammessi sono quelli su cui esiste un forte consenso internazionale sulla loro eccezionalità.

“A quali condizioni la lista degli aventi diritto [può] essere aperta ad altre situazioni [...] percepite come “uniche”⁵³⁵?”.

Oggi non è ancora possibile dire che la secessione è ammessa e regolata dal diritto internazionale. Le vicende appena ripercorse indicano, però, che si sta andando, anche se molto lentamente, verso questa direzione. Per sostenere la legittimità della secessione del Kosovo, alcuni Stati hanno invocato la tesi della *remedial secession*, altri la teoria del caso particolare, altri ancora hanno cumulato i due argomenti. E' evidente, comunque, che un certo numero di Stati (ma anche di giudici della Corte internazionale di giustizia, che hanno emesso opinioni separate o dissenzienti), ammettono l'esistenza, ancora oggi, di situazioni che possono richiedere di derogare al principio di integrità territoriale⁵³⁶.

La resistenza all'affermazione di questo principio deriva dal fatto che gli Stati non gradiscono l'affermarsi di un principio generale che può vincolarli in futuro. Riconoscere un generalizzato “diritto alla secessione” può inoltre essere molto rischioso per la stabilità internazionale: per evitare disordini, deve essere possibile una valutazione politica discrezionale caso per caso⁵³⁷.

“Non deve [infatti] essere sottovalutato l'effetto retorico ed emotivo derivante dall'attribuzione di un diritto. Introdurre nei processi secessionisti la categoria giuridica del diritto è una scelta che può determinare una notevole irrigidimento delle posizioni negoziali. Chi vanta un diritto alla secessione è conscio di essere titolare di una pretesa assoluta e si apre al negoziato e alla trattativa con più difficoltà. La composizione dei conflitti inter etnici e identitari rischia di essere più complicata in un ordinamento che tende ad ampliare la titolarità del diritto all'autodeterminazione esterna⁵³⁸”.

Il caso del Kosovo ha riaperto tanto le aspirazioni independentiste di gruppi in

534 PERTILE, *Il parere sul Kosovo e l'autodeterminazione assente*, op. cit., pp. 120-123.

535 PERTILE, *Il parere sul Kosovo e l'autodeterminazione assente*, op. cit., pp. 120-123.

536 Ibidem p. 128.

537 Ivi.

538 Ibidem p. 128-129.

tutto il mondo, quanto i timori di alcuni Stati che vedono la loro unità minacciata da spinte secessioniste⁵³⁹. Ciò è vero in particolare per l'area balcanica. In Bosnia, come c'era da aspettarsi, questi eventi hanno dato nuovo fiato alle trombe degli aspiranti secessionisti della Repubblica Srpska, anche se, per fortuna, con esiti non destabilizzanti⁵⁴⁰.

3.3.2 Una nuova generazione di diritti umani

Come è noto, i diritti umani si sono affermati per *step* progressivi (prima quelli civili, poi quelli politici, infine quelli economici e sociali), ma ogni volta che una “nuova generazione” di diritti si è affermata, è in seguito divenuto evidente il nesso di non subordinazione tra essi, che sono inscindibili, “un pacchetto unico”⁵⁴¹.

I diritti culturali, o diritti delle minoranze, che di recente si stanno via via affermando nella teoria politica occidentale, anche se non ancora compiutamente codificati né negli ordinamenti interni degli Stati né, tantomeno, nel diritto internazionale, si stanno gradualmente affermando come l'ultima generazione di diritti umani. Abbandonato il mito della neutralità dello Stato, molti ordinamenti statali si stanno progressivamente dotando di strumenti per garantire un'uguaglianza sostanziale ai loro cittadini.

In questo paragrafo conclusivo, oltre a enucleare questo aspetto, metterò però anche contemporaneamente in luce come questo percorso storico-politico sia viziato dalle ragioni dell'egemonia occidentale.

3.3.2.1 Codificazione dei diritti delle minoranze

Oggi si osserva una tendenza verso la codificazione dei diritti minoritari nell'ambito del diritto internazionale. Nel 1992, ad esempio, le Nazioni Unite hanno adottato una Dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali,

⁵³⁹ Nel 2014, a 6 anni dalla dichiarazione di indipendenza, il Kosovo è stato riconosciuto da 110 su 193 delle Nazioni Unite (56,9%), l'86% dei membri della Nato e l'82% dei paesi dell'Eu. Non stupisce che, tra i paesi che si oppongono al suo riconoscimento, oltre ad alcune grandi potenze (Russia, Cina, India, Brasile), vi siano alcuni stati europei (Spagna, Cipro, Grecia, Slovacchia e Romania), impegnati ad arginare spinte secessioniste dentro i propri confini. Un po' come la Bosnia, il Kosovo continua a sopravvivere solo grazie al sostegno di buona parte della comunità internazionale, che garantisce la sicurezza interna ed esterna e sorregge l'economia con ingenti aiuti internazionali. Cfr. Enciclopedia Treccani, *Kosovo*, <http://www.treccani.it>.

⁵⁴⁰ Osservatorio Balcani&Caucaso, *Il verdetto Cig non seduce la Bosnia*, Pleho Eldina, 30 luglio 2010 <http://www.balcanicaucaso.org>.

⁵⁴¹ DE GENNARO, *Nuovi diritti individuali, diritti minoritari, diritti umani*, Roma, 2004, p. 41.

etniche, religiose e linguistiche, e nel 1993 hanno discusso una bozza di Dichiarazione dei diritti delle popolazioni indigene. In questo senso si stanno muovendo anche la Corte interamericana per i diritti umani e persino la Banca mondiale, che ha incluso il rispetto dei diritti delle minoranze tra i criteri per la valutazione dei progetti di sviluppo. Secondo Kymlicka e Opalski non è infondato, ormai, parlare di una “Dichiarazione universale dei diritti delle minoranze”, che integri la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948⁵⁴².

“Di certo siamo in presenza d’un movimento, che ha per scopo manifesto l’*internazionalizzazione* dei diritti minoritari. Il trattamento delle minoranze è sempre più considerato un affare non solo di politica interna, ma anche di legittima sorveglianza e forse persino d’intervento su scala internazionale. Come sostenuto dall’OSCE, i diritti delle minoranze sono materia d’interesse internazionale e legittimo, tanto da non costituire un affare esclusivamente interno ai rispettivi Stati⁵⁴³”.

Questo movimento per la codificazione e il monitoraggio internazionale dei diritti delle minoranze muove dal presupposto che le istanze minoritarie, o almeno alcune tra esse, non sono un mero problema di sicurezza, un oggetto di politiche discrezionali o il frutto di compromessi pragmatici, ma pongono fondamentali questioni di giustizia⁵⁴⁴. I diritti delle minoranze, quale che sia la loro identità, sono diritti politici.

Dimitras e Papanikolatos, nel loro saggio *Riflessioni sulla politica dei diritti delle minoranze nei paesi dell’Europa centro-orientale*, fanno d’altro canto notare come, nonostante questo interesse sia oggi ampiamente diffuso, siamo ancora molto lontani da una vera e propria “era dei diritti umani per le minoranze”. Anche laddove essi vengono riconosciuti, spesso ciò avviene in maniera strumentale, per fini diversi, che possono riguardare la stabilità, ma anche il raggiungimento di obiettivi nazionali in senso stretto⁵⁴⁵. Siamo dunque di fronte al “paradosso dei diritti delle minoranze”: riprendendo il paradigma descritto al paragrafo 3.2.2.1, sia il *nation building* di maggioranza, che esclude il diverso, sia il *nation building* difensivo della minoranza, sono spesso guidati da aspirazioni etno-nazionaliste, e non da un radicato rispetto per i diritti umani, che includa quelli delle minoranze.

“Manca palesemente, in ambo i casi, una cultura integrale dei diritti umani, che includa anche quelli delle minoranze, o una cultura dei diritti minoritari, che scaturisca da una dei diritti umani⁵⁴⁶”.

542 KYMLICKA, OPALSKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 47.

543 Ibidem p. 48.

544 Ivi.

545 DIMITRAS, PAPANIKOLATOS *Riflessioni sulla politica dei diritti delle minoranze*, op. cit., pp. 268-269.

546 KYMLICKA, OPALSKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 48.

Tale movimento sconta poi un altro grave limite: è essenzialmente espressione del mondo occidentale, e come tale non può essere considerato universale. Non sorprende, dunque, che le proposte di codificazione dei diritti minoritari suscitino scarsi entusiasmi presso i governi dell'Europa dell'Est, ma anche di Asia e Africa,

“i quali, in larga parte, palesano un certo scetticismo all'idea di risolvere, su scala internazionale, i problemi dei diritti delle minoranze⁵⁴⁷”.

Prendiamo il caso dei paesi post comunisti: la condizionalità imposta dalla comunità internazionale prevede il rispetto dei diritti delle minoranze come requisito per l'ingresso in molte organizzazioni internazionali (su tutte l'Unione Europea)⁵⁴⁸. A giudizio di molti, in questo modo, l'occidente sta essenzialmente imponendo ad altri paesi i propri valori e modelli.

Quanto sta succedendo nell'est europeo è potenzialmente destinato a ripetersi in altre parti del mondo, e merita per questo una attenta considerazione⁵⁴⁹. La portata del dibattito sui diritti minoritari dunque è ben più ampia, e ricomprende non solo le nuove democrazie emergenti di ogni parte del mondo, ma anche le vecchie liberal democrazie occidentali:

“Le une e le altre possono infatti trarre insegnamento dalle rispettive esperienze. Le prime dovrebbero imparare che i diritti vanno assegnati a chiunque, senza riguardo per l'identità, e non trattati come privilegi da riservare solo alle maggioranze. Le seconde, invece, potrebbero capacitarsi del fatto che una democrazia liberale non ha nulla da temere dai diritti delle minoranze e che, come dimostrano vari esempi, la loro promozione assicura, a minoranze e maggioranze, benefici quali la stabilità e il progresso⁵⁵⁰”.

Sui diritti delle minoranze è pertanto necessario promuovere un dialogo transnazionale e interculturale, che veda la partecipazione di intellettuali e governanti di diverse aree del mondo⁵⁵¹.

Quanto fin qui osservato fa emergere un ulteriore elemento, che andremo brevemente a discutere in conclusione di questo capitolo: evidenza, cioè, la continuità

547 Ivi.

548 “Coloro che non adempiranno a quest'obbligo non saranno ammessi a far parte della NATO e dell'Unione Europea e potranno pure perdere la loro posizione in seno all'OCSE o al Consiglio d'Europa. I paesi che vorranno aderire a queste organizzazioni occidentali dovranno permettere un monitoraggio internazionale dettagliato del trattamento che riserveranno alle loro minoranze e conformarsi alle norme europee, recentemente emanate, in materia di diritti delle minoranze, quali i principi adottati dall'OCSE nel 1990 o la Convenzione Quadro per la Tutela delle Minoranze Nazionali, fatta propria, nel 1995, dal Consiglio d'Europa” Cfr. KYMLICKA, OPALSKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., pp. 46-47.

549 Ibidem p. 48.

550 DIMITRAS, PAPANIKOLATS, *Riflessioni sulla politica dei diritti delle minoranze*, op. cit., pp. 275-276.

551 KYMLICKA, OPALSKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 49.

del discorso egemonico dell'occidente.

3.3.2.2 *Una rilettura del diritto internazionale*

Convenzionalmente si ritiene che il diritto internazionale sia nato a Westfalia nel XVII secolo. Il diritto internazionale westfaliano, inizialmente, è nato come l'insieme delle regole giuridiche che riguardano il rapporto tra gli Stati, e tra questi e le organizzazioni intergovernative, anche se, in concreto, queste regole internazionali, operando all'interno dei singoli Stati, hanno riguardato principalmente i rapporti tra lo Stato e i cittadini e gli organi stranieri. Dal XX secolo, la rilevanza dell'individuo per il diritto internazionale "ha lentamente iniziato a svincolarsi dalla sola configurazione di straniero" per comprendere gli individui, indipendentemente dal rapporto di cittadinanza. Alla categoria delle regole sul trattamento degli stranieri, si è così aggiunta quella sui diritti umani⁵⁵².

In realtà, ciò che dal XVI al XVIII secolo la maggior parte dei giuristi internazionalisti occidentali ha definito diritto internazionale "era in realtà il solo sistema normativo europeo, che esisteva accanto ad altri differenti sistemi normativi", come quello cinese o quello islamico⁵⁵³. Le regole costitutive dell'ordinamento internazionale, concepite in chiave euro centrica, sono state imposte nel corso del tempo ai popoli extra-europei⁵⁵⁴, spesso con la forza, nel corso del processo plurisecolare di colonizzazione, oppure imponendo il regime delle capitolazioni⁵⁵⁵. L'estensione della cultura giuridica europea è stata possibile sulla base della sua auto-proclamata superiorità rispetto ad altre forme giuridiche esistenti⁵⁵⁶, che legittimava la missione "civilizzatrice" dell'occidente, nonché la sua espansione coloniale⁵⁵⁷. Anche il concetto di "intervento umanitario" ha contribuito a giustificare l'estensione delle zone di

552 TANZI, *Manuale di diritto internazionale*, Padova, 2006, pp. 2-3.

553 GOZZI, *Diritti e civiltà*, op. cit., p. 156-157.

554 Il diritto internazionale è rimasto un diritto "europeo" e "cristiano" fino al 1856, data in cui l'impero Ottomano fu ammesso nell'ambito della comunità di diritto internazionale con il Trattato di Parigi. In seguito furono ammessi anche il Giappone, la Cina, l'Africa e il resto dell'Asia. Cfr. GOZZU, *Diritti e civiltà*, op. cit., p. 146-147. Mentre dall'altra parte del globo gli Stati Uniti si avvalsero degli stessi principi europei del diritto internazionale per esercitare un ruolo egemonico in America Latina, vedi TANZI, *Manuale di diritto internazionale*, op. cit., p. 10.

555 Ivi. È stato così chiamato un complesso sistema di privilegi (garanzia dell'integrità della persona e della proprietà, inviolabilità del domicilio, libertà di religione e di commercio, ecc., e soprattutto immunità dalla giurisdizione locale) previsti da particolari accordi internazionali (capitolazioni) in favore dei cittadini degli stati occidentali nei «paesi fuori cristianità» (Impero ottomano e sue dipendenze, stati barbareschi, paesi dell'Africa Orientale e dell'Estremo Oriente). Cfr. Enciclopedia Treccani, *Capitolazione*, <http://www.treccani.it>.

556 GOZZI, *Diritti e civiltà*, op. cit., pp. 135-136.

557 Ibidem p. 143.

influenza delle potenze occidentali⁵⁵⁸.

Solo a partire dalla fine del XIX secolo si può dunque parlare a buon diritto dell'esistenza di una comunità internazionale, all'interno della quale le relazioni tra gli Stati non erano egualitarie, ma connotate da rapporti di dominio coloniale⁵⁵⁹. Dominio motivato con la auto-proclamata "superiorità" occidentale, che ha continuato ad esercitare la sua egemonia anche dopo la prima guerra mondiale, attraverso il sistema del mandato. A differenza del precedente sistema del protettorato, basato su un trattato internazionale tra la potenza amministrante e lo Stato protetto, il mandato ha rappresentato una "missione esercitata in nome della Società delle Nazioni", motivata dalla superiorità economica, tecnologica, industriale, amministrativa e militare della potenza amministrante, e dalla presunta "necessità di tutela" delle nazioni sotto tutela, finché "non fossero state in grado di condursi da sé"⁵⁶⁰.

Rivoluzione russa e nazi-fascismo hanno rappresentato momenti di cesura, di rottura delle regole, sia consuetudinarie sia codificate, del diritto internazionale⁵⁶¹. In seguito, però, sia la Società delle Nazioni (prima), sia l'Organizzazione delle Nazioni Unite (poi), hanno rilanciato su scala mondiale il modello eurocentrico e multilateralistico westfaliano, con le seguenti caratteristiche: divieto dell'uso della forza, protezione e promozione dei diritti umani, liberalizzazione degli scambi commerciali, (tentativo di) istituzionalizzazione della gestione sovranazionale di forze di polizia internazionale⁵⁶².

L'unità contro il nazifascismo è venuta meno con la guerra fredda, e il modello eurocentrico si è nuovamente imposto sulla scena mondiale (dei 51 paesi fondatori, i paesi occidentali e i loro alleati detenevano la larghissima maggioranza nell'Assemblea Generale dell'ONU). L'Unione Sovietica e i paesi del socialismo reale hanno mantenuto una posizione di retroguardia, conducendo tuttavia rapporti di scambi commerciali con il mondo occidentale attraverso le imprese e le agenzie di stato, e sostenendo finanziariamente e militarmente numerosi movimenti di liberazione nazionale che

558 Ibidem p. 145.

559 Ibidem p. 157.

560 Ibidem p. 158-159.

561 La Russia sovietica, oltre ad introdurre una nuova forma di governo nazionale, ha introdotto un modello di rapporti economici che negavano il diritto di proprietà privata e il libero commercio tra privati; la sistematica espropriazione dei diritti economici degli stranieri che ne seguì, ha violato le tradizionali regole sul trattamento degli stranieri e dei loro beni. Anche l'avvento dei regimi nazifascisti ha contribuito in maniera determinante alla rottura delle regole del diritto internazionale, sia codificate che consuetudinarie. TANZI, *Manuale di diritto internazionale*, op. cit., p. 11.

562 Ibidem p. 12.

attuavano il principio dell'autodeterminazione dei popoli in chiave anti-coloniale⁵⁶³.

Intorno agli anni sessanta, la creazione di molti nuovi Stati frutto della decolonizzazione ha cambiato gli assetti di potere sulla scena internazionale e le maggioranze all'interno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La maggioranza dei paesi del terzo mondo, raccolta nel gruppo dei non allineati, si è allineata sulle posizioni dei paesi del blocco comunista, e lo schieramento dei paesi occidentali ha dovuto accettare l'istanza congiunta dei paesi socialisti e del terzo mondo ad intraprendere un percorso di rinegoziazione del diritto internazionale.

Questa rinegoziazione, pur avendo in larga parte riconfermato i fondamenti del diritto internazionale⁵⁶⁴, ha prodotto un contrasto per quanto riguarda i rapporti economici, che ha contrapposto i paesi di vecchia industrializzazione, da un lato, e i paesi del terzo mondo, sostenuti (sia ideologicamente che strategicamente) dai paesi socialisti, dall'altro. Motivo dello scontro era la cessazione della legittimazione dello sfruttamento delle risorse materiali dei paesi del terzo mondo anche in epoca *post* coloniale⁵⁶⁵. Questa rinegoziazione del diritto internazionale si è materializzata in una pluralità di convenzioni di codificazione adottate in ambito ONU, e in alcune significative Risoluzioni dell'Assemblea Generale (su tutte, la Dichiarazione sui diritti e doveri economici degli Stati, adottata dall'Assemblea Generale ONU grazie ai voti dello schieramento dei paesi socialisti e del terzo mondo, senza il sostegno dei paesi industrializzati)⁵⁶⁶. Si è anche incrinata l'universalità di alcune regole consuetudinarie (in particolare quelle riguardanti i risarcimenti in caso di espropriazioni), pur senza giungere a formare nuove e diverse consuetudini in materia⁵⁶⁷.

Queste posizioni rappresentano una sfida alla concezione occidentale del diritto internazionale, svelandone l'unilateralità e l'evidente connotazione egemonica⁵⁶⁸. Le lotte del terzo mondo mirano non solo alla riappropriazione delle risorse materiali, ma anche all'affermazione di significati simbolici⁵⁶⁹. Con la fine della guerra fredda, però, la posizione di numerosi paesi in via di sviluppo è mutata, trasformandosi in un atteggiamento concorrenziale per attrarre investimenti stranieri, a beneficio del proprio sviluppo infrastrutturale ed economico⁵⁷⁰.

563 Ivi.

564 Ibidem p.13.

565 Ibidem p. 14.

566 Ibidem p. 13.

567 Ibidem pp. 15-16.

568 GOZZI, *Diritti e civiltà*, op. cit., p 377.

569 Ibidem pp. 373-374.

570 TANZI, *Manuale di diritto internazionale*, op. cit., p. 16.

La visione egemonica dell'Occidente sulle altre culture e civiltà si basa sulla sua presunta superiorità, e dunque sulla sua universalizzabilità, sebbene sia il portato di una cultura particolare. In realtà, questa visione è stata usata in maniera strumentale, per legittimare le ragioni della forza e del profitto. In sintesi, nel diritto internazionale, le relazioni fra gli Stati non sono mai state relazioni egualitarie⁵⁷¹. Il diritto internazionale, mentre proclamava la parità dei suoi membri, ha sempre avuto un ruolo determinante nel creare una società internazionale diseguale⁵⁷². Dopo l'immissione di nuovi stati, molti dei quali usciti dalla decolonizzazione, sulla scena internazionale, si è affermata la necessità di un diritto internazionale multiculturale, ma questo tentativo di internazionalizzazione non ha mai avuto successo⁵⁷³. Solo una piena positivizzazione dei diritti umani a livello internazionale può evitarne una strumentalizzazione⁵⁷⁴.

⁵⁷¹ GOZZI, *Diritti e civiltà*, op. cit., p. 157.

⁵⁷² Ibidem p. 158.

⁵⁷³ Ibidem p. 161.

⁵⁷⁴ Ibidem p. 130.

CONCLUSIONI

Quale futuro?

Scrivere questa tesi non è stato semplice. La vastità del materiale a disposizione (fonti primarie, saggistica, fonti giornalistiche, molte delle quali fruibili anche online), da un lato ha facilitato il reperimento delle fonti (anche se ha reso necessario un notevole lavoro di selezione), dall'altra ha posto un problema inaspettato. Dopo aver letto molto materiale che ritenevo “di prima mano” (fonti dirette, come l'Accordo di pace, le risoluzioni della Nazioni Unite, oppure le ricostruzioni dei fatti sui siti ufficiali delle varie organizzazioni internazionali intervenute nel paese), continuavano a sfuggirmi sia le cause profonde del conflitto, sia le modalità dell'intervento esterno. Fatti esposti chiaramente, spesso sembravano comunque non avere un senso. Non che a eventi come le guerre si possa pretendere di dare un senso, o che la gestione di tali situazioni sia cosa semplice, ma insomma, tutto appariva piuttosto fumoso ai miei occhi.

Alcuni testi consultati successivamente, presenti in bibliografia anche se non sempre citati nel testo (come quelli di Rumiz, Divjak, Dizdarevic&Riva), mi sono serviti a “cambiare le lenti” con le quali guardare sia al conflitto che all'intervento internazionale. In essi ho trovato opinioni che, seppure non sempre scientifiche o dimostrate o dimostrabili, talora persino di parte, danno però maggiormente il senso di quanto è accaduto, di cosa si è realmente consumato. Dai documenti della comunità internazionale (ONU, NATO, Unione Europea e le grandi potenze) non è chiaramente possibile capire gli errori e le omissioni che hanno contrassegnato l'intervento (per non parlare dei doppi fini o della malafede). E senza capire questa parte, non è possibile capire fino in fondo le vicissitudini in Bosnia.

Come ho cercato di evidenziare nel corso della trattazione, l'impressione che, nel complesso, ne ho ricavato, è la seguente. Sia la risoluzione del conflitto che l'assetto istituzionale del paese sono stati etero determinati da soggetti esterni mal disposti, talora riottosi, costretti dalla situazione ad intervenire in un'area di poco interesse, mossi dai propri interessi di parte (ma questa è una costante nella storia internazionale) e determinati ad imporre principi ed assetti organizzativi senza troppo curarsi della loro

accettazione interna. Si conferma, dunque, una costante storica della Bosnia come paese non pienamente artefice e padrone del proprio destino; una “periferia coloniale”, per via della sua limitata importanza strategica per gli attori internazionali più influenti. Nonostante l’enormità di ciò che si stava consumando, la sua situazione non è stata adeguatamente considerata, compresa e trattata da chi aveva il compito di farlo. La risposta della comunità internazionale è stata tardiva e scoordinata, dunque scarsamente efficace, a tratti persino controproducente (come il tragico epilogo di Srebrenica dimostra).

La Bosnia è uscita profondamente lacerata e destabilizzata dall’esperienza comunista, e la transizione *post* bellica alla democrazia non ha dato i frutti sperati. Sono mancate le premesse fondamentali perché ciò potesse accadere. I processi decisionali sarebbero dovuti partire dal basso, non essere calati dall’alto. O quantomeno, gli assetti che ne sono derivati avrebbero dovuto essere ratificati a posteriori dalla popolazione. La loro imposizione ne ha invece impedito l’accettazione, e ha minato ogni possibile riconciliazione. Anche i paesi occidentali e le istituzioni internazionali hanno subito un grave danno d’immagine. La loro credibilità è stata minata da comportamenti incerti e contraddittori. Dopo un periodo di “doppio comando” altamente disfunzionale, la gestione dell’uso della forza è passata dall’ONU alla NATO. L’ONU è stata scavalcata ed esautorata, ed è uscita da questa crisi indebolita e marginalizzata. L’Unione Europea si è dimostrata un attore ancora debole sulla scena internazionale, mentre gli USA, dopo tentazioni neo isolazioniste, sono tornati a vestire i panni di gendarme del mondo⁵⁷⁵.

La vicenda bosniaca si presta a numerosi piani di lettura. Questa analisi si è concentrata principalmente sul diritto costituzionale, la storia e la filosofia del diritto.

Nel primo capitolo ho rappresentato l’odierna situazione del paese che, a più di 20 anni dalla fine del conflitto, non può ancora dirsi normalizzata. La popolazione è tuttora divisa, sia fisicamente che politicamente, vi sono ancora numerosi sfollati interni e rifugiati, la Costituzione è ancora quella imposta dall’Accordo di Dayton, e tutte le proposte di sua modifica e riforma sono abortite. Lo Stato centrale è debole, e l’intero assetto è etnicamente lottizzato, nonché discriminatorio verso una parte dei suoi stessi cittadini. L’Alto rappresentante è ancora una presenza che limita il pieno esercizio della sovranità popolare. Il processo di integrazione europea, rimasto per lungo tempo al palo,

⁵⁷⁵ RIVA, DIZDAREVIC, *L’ONU è morta a Sarajevo. Dal genocidio alla spartizione*, Milano, 1996, p. 13. Per una analisi del ruolo della comunità internazionale in Bosnia, e in particolare sulle sorti dell’Organizzazione delle Nazioni Unite, si veda il volume appena citato e il testo di RUMIZ, *Maschere per un massacro*, Milano, 2011.

sembra ora dare nuove speranze: il 15 febbraio 2016, ben otto anni dopo la firma dell'Accordo di stabilizzazione e adesione, è stata infatti presentata ufficialmente la domanda di adesione all'Unione Europea. La speranza è che questo possa contribuire a dare un nuovo slancio alla ripresa politica ed economica del paese e alla riconciliazione nazionale.

Nel secondo capitolo ho ripercorso la storia della Bosnia, dalla sua nascita fino alla conclusione del conflitto, per capire le origini della situazione odierna. Per riuscire a comprendere le istanze di tutte le parti del conflitto, sono andata alle radici della costruzione delle identità che si sono contrapposte, e ho ripercorso l'organizzazione statutale del territorio, con un occhio allargato a tutto il contesto balcanico, ma con un focus particolare sulla Bosnia. Il conflitto bosniaco risente della stratificazione di molti fattori che si sono variamente accumulati e combinati nel tempo. Le identità che si sono contrapposte sono numerose, le loro posizioni intricate. Ho così potuto realizzare che ogni richiamo a una purezza identitaria è pura invenzione, o meglio, strategia e propaganda, adottata strumentalmente in vista di determinati obiettivi politici.

Nel terzo capitolo, infine, a partire da queste vicissitudini particolari, ho svolto alcune riflessioni di carattere generale. Dopo aver descritto l'esercizio in chiave moderna del potere costituente, e ripercorso come esso si è effettivamente estrinsecato in Bosnia, ho sostenuto che esiste un diritto, per le minoranze nazionali, ad esercitare un proprio *nation building*, in risposta a quello attuato dalla maggioranza (la neutralità dello Stato è un semplice mito da sfatare). Questo diritto si può tradurre, in casi estremi, sotto forma di secessione, ma più comunemente, esso può essere garantito tramite forme di autonomia territoriale⁵⁷⁶. Molti Stati dell'Europa orientale, nonostante contemplino appositi diritti per le minoranze, sono ostili all'idea di concedere loro poteri di autogoverno territoriale (vi sono cause specifiche, come il retaggio dei federalismi di matrice comunista e la presenza di *kin state*). La secessione, invece, è oggi respinta compattamente da tutti gli Stati, ed espressamente vietata dal diritto internazionale: il principio di autodeterminazione esterna, che viene spesso invocato in questi casi, secondo le norme internazionali attualmente vigenti ha una portata molto limitata: esso è infatti applicabile solo nel rispetto dei confini esistenti.

Entrambe le istanze in cui si estrinseca il *nation building* delle minoranze (autogoverno nell'ambito di stati multinazionali o autodeterminazione esterna e fondazione di un nuovo Stato) sono invece a mio avviso potenzialmente legittime (pur

⁵⁷⁶ KYMLICKA, OPALSKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 68.

sempre nel rispetto dei *modi* che devono essere osservati tanto dai *nation building* di maggioranza che da quelli di minoranza, ossia liberalismo, democrazia e rispetto dei diritti umani). In entrambi i casi, però, le istanze delle minoranze vengono considerate alla luce dei problemi di sicurezza che ne derivano, e non all'insegna dei principi di giustizia che ne raccomandano l'accoglimento.

Alcuni elementi recenti indicano però che, in parte, si sta andando in questa direzione. Non pochi Stati, e persino alcune Corti (come la Corte costituzionale canadese e la Corte internazionale di giustizia) sembrano, anche se indirettamente e implicitamente, ammettere che il principio di autodeterminazione esterna possa essere ampliato, ove vengano a ricorrere circostanze ritenute eccezionali come quelle che hanno fatto sorgere il principio.

I diritti delle minoranze sarebbero la nuova “frontiera” dei diritti umani. Ad esse dovrebbe essere concesso, come lo è stato alle maggioranze, di esercitare un proprio *nation building*, e persino, in taluni casi, di auto determinarsi e di autogovernarsi, dentro stati multinazionali o persino formando un proprio Stato. Le minoranze, in questo modo, stanno divenendo, gradualmente, un nuovo soggetto di diritto internazionale. Il riconoscimento dei loro diritti ha però dei gravi limiti. Esso non è ancora compiutamente accettato né codificato, almeno a livello internazionale. Inoltre è macchiato dalla continuità del discorso egemonico occidentale nell'imposizione di valori e principi “universali”.

Prima di concludere, vorrei svolgere un'ultima considerazione. In entrambi i casi appena menzionati (legittimo esercizio di politiche di *nation building* per le minoranze, sia nell'ambito di ordinamenti multinazionali, sia mediante la fondazione di un nuovo Stato) si rimane sempre e comunque nell'“ordine nazionale delle cose” (per usare un'espressione di Liisa Malkki). Quello che, in conclusione, vorrei suggerire, è invece la possibilità di superare questo ordine di cose.

Dopo aver messo a fuoco le modalità in cui il *nation building* si può esprimere (cioè in maniera liberale o illiberale), e messo a fuoco i vari possibili trattamenti delle minoranze (riconoscimento di specifici diritti, autogoverno territoriale o secessione), resta un fatto: il *nation building* presuppone “un regime internazionale di stati-nazione⁵⁷⁷”; l'unica alternativa allo Stato nazionale è, in questa prospettiva, lo Stato multi nazionale⁵⁷⁸. Ma, come ho cercato di mostrare nel paragrafo conclusivo del terzo

⁵⁷⁷ KIS, *Nation-building e oltre*, in KYMLICKA, OPALSKI, *Il pluralismo liberale può essere esportato?*, op. cit., p. 279.

⁵⁷⁸ Ibidem p. 282.

capitolo, esso non è che una delle possibili modalità di organizzazione di una comunità politica⁵⁷⁹ o di concezione della statualità: è semplicemente quella che, storicamente, si è affermata e ha prevalso su altre modalità di organizzazione del potere politico.

Certo, oggi è difficile immaginare un sistema alternativo. Altrettanto certo è che quello attuale non è “l’unico sistema concepibile”⁵⁸⁰. Si possono infatti osservare alcune tendenze, già in atto, che vanno nella direzione di una progressiva *cessione della sovranità*, sia verso il basso, a un livello sub-statale (la cessione di prerogative alle regioni italiane ne è un buon esempio), sia verso l’alto, a un livello sovra-statale (si pensi alla creazione di una istituzione come l’Unione Europea, a cui gli Stati membri hanno ceduto alcune prerogative tipicamente statali, come la politica monetaria). E’ questo un orizzonte ancora lontano e per certi versi fantascientifico, ma verso cui in realtà ci stiamo già muovendo. A quando la fine dello stato-nazione, mono-nazionale o multi-nazionale che sia? Quali i possibili modelli alternativi? Quello che Janos Kis, nel suo saggio intitolato *Nation-building e oltre*, intravede, è la possibilità di giurisdizioni statali sovrapposte, che avrebbero l’ulteriore vantaggio di evidenziare e incentivare lealtà e identità multiple (quella nazionale non è l’unica, anche se può essere quella saliente).

Dello stesso avviso è anche Ignatieff:

“Nell’ordine giuridico transnazionale che sta emergendo, la sovranità dello stato diventerà meno assoluta, l’identità nazionale meno unitaria. Di conseguenza, i diritti umani negli stati saranno protetti da *giurisdizioni sovrapposte* [corsivo mio]”⁵⁸¹.

Il caso bosniaco, nella sua complessità, pone in evidenza tutte le contraddizioni insite in un “ordine nazionale delle cose”. Oggigiorno le questioni morali sono sempre più spesso poste in termini legali, soprattutto con riferimento ai diritti umani. Ciò pone in luce il nesso ambiguo tra i diritti, pensati come universali e inalienabili, e la loro effettiva declinazione attraverso ordinamenti giuridici nazionali o comunitari. Il dovere di intervenire per salvare delle vite umane, piuttosto che una tensione morale universale, è divenuto un processo farraginoso che resta impigliato nelle maglie del diritto internazionale e disciplinato in base al ricorso alle competenze territoriali. Come giustamente evidenziato da Barbara Sorgoni, si avverte a questo proposito la necessità di un incontro tra diritto e antropologia. Questa disciplina può offrire un apporto utile sia sull’analisi del significato sociale di termini e convenzioni definite a livello

⁵⁷⁹ Ibidem p. 277.

⁵⁸⁰ Ibidem p. 283.

⁵⁸¹ IGNATIEFF, *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, op. cit., p. 39.

internazionale, sia rispetto all'esame delle conseguenze sociali di norme e pratiche divergenti localmente, fino ad una articolazione dei diritti umani come essi stessi frutto di processi culturali⁵⁸².

Anche dopo aver molto letto e studiato, è difficile per me trarre delle conclusioni. Gli interrogativi che restano aperti sono maggiori delle certezze acquisite. I temi fondamentali che escono da questa vicenda attengono essenzialmente a questioni di giustizia. Senza giustizia non c'è pace. Senza pace non c'è giustizia. Come fare dunque per rimediare ad una situazione ripetutamente segnata da violenti conflitti e profonde ingiustizie? Dayton ha creato la pace. In qualche modo bisognerà fare giustizia. Altrimenti presto o tardi potrebbe tornare la guerra.

⁵⁸² GOZZI, SORGONI (a cura di), *I confini dei diritti. Antropologia, politiche sociali e rifugiati*, Bologna, 2010, Introduzione, pp. 8 e seguenti.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV.

Information Bulletin

Bologna, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, 2012

AA.VV.

L'Ultima crociata? Ragioni e torti di una guerra giusta

Milano, Reset, 1999

BIANCHINI Stefano

Sarajevo le radici dell'odio. Identità e destino dei popoli balcanici

Roma, Edizioni Associate, 1993

BIANCHINI Stefano

La questione jugoslava

Firenze, Giunti, 1999

BIEBER Florian

Post-War Bosnia, Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance

New York, Palgrave, 2006

BOSE Sumantra

Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention

Londra, Hurst&Company, 2002

BURG Steven L., SHOUP Paul S.

The war in Bosnia Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention

Londra, M.E. Sharpe, 1999

DE GENNARO Antonio

Nuovi diritti individuali, diritti minoritari, diritti umani

Roma, Aracne editrice S.r.l., 2004

DIMITRAS Panayote, PAPANIKOLATOS Nafsika

Riflessioni sulla politica dei diritti delle minoranze nei paesi dell'Europa centro orientale

in KYMLICKA Will, OPALSKI Magda, a cura di

Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e relazioni etniche nell'Europa dell'Est

Bologna, Il Mulino, 2001

DIVJAK Jovan

Sarajevo, mon amour

Formigine (MO), Infinito edizioni, 2007

DIZDAREVIC Zlatko, RIVA Gigi

L'ONU è morta a Sarajevo. Dal genocidio alla spartizione

Milano, Il Saggiatore, 1996

DWORKIN Roland

I diritti presi sul serio

Bologna, Il Mulino, 1982

FISCHER Martina

Ten Years after Dayton. Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina

Berlino, Lit Verlag, 2007

GOZZI Gustavo

Democrazia e nazionalismi. La Bosnia-Erzegovina: una democrazia possibile?

in GOZZI Gustavo, MARTELLI Fabio, a cura di

Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-orientale

Bologna, Il Mulino 2004

GOZZI Gustavo

Diritti e civiltà

Bologna, Il Mulino, 2010

GOZZI Gustavo, SORGONI Barbara, a cura di

I confini dei diritti. Antropologia, politiche sociali e rifugiati

Bologna, Il Mulino, 2010

GOZZI Gustavo

**Liberalismo e diritti delle minoranze nell'opera di Will Kymlicka.
Un'analisi comparata: Occidente ed Europa Centro-orientale**

in KYMLICKA Will, OPALSKI Magda, a cura di

**Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e
relazioni etniche nell'Europa dell'Est**

Bologna, Il Mulino, 2003

GRADONI Lorenzo, MILANO Enrico, a cura di

**Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di
indipendenza del Kosovo : un'analisi critica**

Padova, CEDAM, 2011

HOARE Marko Attila

The History of Bosnia. From the Middle Ages to the Present Day

Londra, Saqi Books, 2007

IGNATIEFF Michael

Una ragionevole apologia dei diritti umani

Milano, Feltrinelli, 2001

KIS Janos

Nation-building e oltre

in KYMLICKA Will, OPALSKI Magda (a cura di)

Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e relazioni etniche nell'Europa dell'Est

Bologna, Il Mulino, 2003

KYMLICKA Will, OPALSKI Magda, a cura di

Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e relazioni etniche nell'Europa dell'Est

Bologna, Il Mulino, 2003

LIJPHART Arend

Democracy in plural societies

New Haven, Yale University Press, 1977

LUCARELLI Sonia

Gli anni novanta: le guerre nella ex Jugoslavia

in DEL PERO Mario, ROMERO Federico, a cura di

Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni

Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2007

MALCOLM Noel

Storia della Bosnia: dalle origini ai giorni nostri

Milano, Bompiani, 2000

PALERMO Francesco

Dichiarazione di indipendenza del Kosovo e potere costituente nella prospettiva della Corte internazionale di giustizia: dal pluralismo al formalismo

in GRADONI Lorenzo, MILANO Enrico, a cura di

Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo: un'analisi critica

Padova, CEDAM, 2011

PERTILE Marco

Il parere sul Kosovo e l'autodeterminazione assente: quando la

parsimonia non è più una virtù

in GRADONI Lorenzo, MILANO Enrico, a cura di

Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo: un'analisi critica

Padova, CEDAM, 2011

PICKERING M. Paula

Peacebuilding in the Balkans. The view from the groundfloor

Londra, Cornell University, 2007

RUMIZ Paolo

Maschere per un massacro

Roma, Editori Riuniti 1996

Milano, Feltrinelli, 2011

TANZI Attila

Manuale di diritto internazionale

Padova, CEDAM, 2006

TERRANA Medea

La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria

Milano, Franco Angeli, 2013

WOELK Jens

Bosnia-Herzegovina: Trying to Build a Federal State on Paradoxes

in BURGESS Michael, TARR Alan (eds.)

Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-National Perspectives

Montreal, McGill-Queen's University Press, 2011 (Chapter 4, in print)

WOELK Jens

La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?

Padova, CEDAM, 2008

SITOGRAFIA

Istituzioni e organizzazioni nazionali e internazionali

BiH Dayton Project

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

BiH Costituzione (GFAP Annex 4)

FBiH Costituzione

RS Costituzione

Washington Agreement

Cia

<https://www.cia.gov/>

Council of Europe

<https://www.coe.int/>

Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina

<http://www.vijeceministara.gov.ba/>

Delegation of the European Union to Bosnia and Herzegovina & European Union
Special Representatives (EUSR) in Bosnia and Herzegovina

<http://europa.ba/>

EUR_Lex

<http://eur-lex.europa.eu/>

European Commission

<http://ec.europa.eu/>

European Council and Council of the European Union

<http://www.consilium.europa.eu/>

European Parliament

<http://www.europarl.europa.eu/>

European Partnership with Bosnia and Herzegovina

<http://europa.eu/>

European Union Force (EUFOR)

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

European Union External Action

<http://eeas.europa.eu/>

European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUMP)

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

Farnesina

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

Government of Federation of Bosnia and Hercegovina

<http://www.fbihvlada.gov.ba/>

International Court of Justice

<http://www.icj-cij.org/>

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)

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

OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina

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

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)

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

Office of the High Representative (OHR)

<http://www.ohr.int/>

North Atlantic Treaty Organization (NATO)

<http://www.nato.int/>

Parlamento Europeo Think Tank

<http://www.europarl.europa.eu/>

Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina

<https://www.parlament.ba/>

Popis (Istituto Nazionale di Statistica della Bosnia Erzegovina)

www.popis2013.ba/

United Nations

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

Stability Pact for South Eastern Europe

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

Stabilization Force (SFOR) NATO

<http://www.nato.int/sfor/>

The World Bank

<http://data.worldbank.org/>

UN Data

<http://data.un.org/>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

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

United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMBiH)
<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/background.html>

United Nations Peacemaker
<http://peacemaker.un.org/>

United Nations Protection Force (UNPROFOR) NATO
http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_p.htm

United Nations Regional Information Centre for Western Europe (UNRIC)
<http://unric.org/>

United Nations Security Council Resolutions
<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>

US Department of State
<http://www.state.gov/>

Think Tank Popolari
<http://popolari.org/>

Università degli Studi di Padova, Centro d'Ateneo per i Diritti Umani
<http://unipd-centrodirittiumani.it/it/>

Venice Commission
<http://www.venice.coe.int/>

Articoli e voci di enciclopedia

Ansa

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

La Bosnia guarda all'Europa ma la strada è ancora lunga (Giantin Stefano, 03/07/2013)

BBC

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

Bosnia-Herzegovina applies to join European Union (15/02/2016)

Diritti Comparati

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

“Divided we... Stand”: il federalismo etnico della Bosnia ed Erzegovina dichiarato nuovamente in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Maria Dicosola, 20/10/2014)

East Journal

<http://www.eastjournal.net>

Bosnia: Censimento, circolano dati provvisori. Ma sono attendibili? (Alfredo Sasso, 11/01/2014)

Bosnia: Censimento 2013, l'importanza di essere bosniaci (Alfredo Sasso, 01/10/2013)

Bosnia: Chiude il Museo Nazionale. Il “culturicidio” di Sarajevo (Alfredo Sasso, 05/10/2015)

La Repubblica

<http://ricerca.repubblica.it/>

Conferenza di pace per la Jugoslavia (04/09/1991)

Osservatorio Balcani e Causaso

<http://www.balcanicaucaso.org>

Bosnia: C'era una volta il Museo nazionale (Marzia Bona, 17/10/2012)

Bosnia Erzegovina: il censimento fa paura ai nazionalisti (Almir Terzic, 14/02/2013)

Bosnia: i muri invisibili (Andrea Oksari Rossini, 21/09/2015)

Corte Internazionale e Kosovo: un'occasione perduta (audio commento di Antonio Cassese, 27/06/2010)

Il patto di stabilità per l'europa sud orientale: una scheda tecnica (27/12/2001)

I Rom bosniaci, cittadini non costituenti (Andrea Rossini, 23/04/2004)

Il verdetto Cig non seduce la Bosnia (Eldina Pleho, 30/07/2010)

La Bosnia Erzegovina consegna la propria candidatura all'UE (16/02/2016)

La comunità internazionale svende i diritti umani in Bosnia (Tesi di laurea di Giampiero Granchielli)

La catastrofe demografica (Asim Metiljevic, 22/11/2013)

La memoria di Sarajevo (Andrea Rossini, 21/06/2007)

La nuova Bosnia (Andrea Oksari Rossini, 01/10/2013)

La transizione costituzionale in Bosnia Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile? (Presentazione del volume di Jens Woelk)

Mostar, referendum, arresti e unificazione forzata (Dario Terzic, 30/01/2004)

New York Times

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

Bosnia, Sort Of (Thomas Friedman, 26/01/2001)

Radio Radicale

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

Processo a Milosevic: le risoluzioni dell'ONU (Tamara Jadrejcic, Silvja Manzi, 31/12/1994)

The Economist

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

Bosnia's December surprise – A new Bosnian government (T.J., 30/12/2011)

Enciclopedia Treccani

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

Autodeterminazione dei popoli

Capitolazione

Carlowitz

Comunità internazionale

Federalismo

I Balcani in “XXI secolo”

Kosovo

Prima guerra mondiale

Protettorato
Seconda guerra mondiale