



Università per Stranieri di Perugia

Dipartimento di Scienze Umane e Sociali

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN RELAZIONI
INTERNAZIONALI E COOPERAZIONE ALLO
SVILUPPO**

**La condizionalità europea e la giustizia
transizionale: il caso serbo**

Laureanda

Ilaria Cagnacci

Relatore

Emidio Diodato

Correlatore

Roberto Giuffrida

A.A 2017/2018

Abstract

Dopo più di un decennio dalla fine delle guerre nell'ex Iugoslavia la verità sui crimini e gli abusi del passato permane oggetto di forte contestazione ed è spesso utilizzata per alimentare sentimenti nazionalisti e tensioni nella regione. La strategia della condizionalità europea sui crimini di guerra si è focalizzata sulla cooperazione con l'ICTY trascurando il più ampio processo di giustizia transizionale e fallendo nel raggiungimento degli obiettivi di riconciliazione e cooperazione transfrontaliera. A fronte di queste lacune e della totale mancanza di volontà politica nella regione di affrontare il passato è emersa una nuova forma di giustizia 'dal basso' che propone la creazione di una commissione per la verità regionale (RECOM). L'appoggio dell'UE risulterà decisivo nel conferire legittimità all'iniziativa che ad oggi si presenta come l'unica via per una condivisa ricostruzione e comprensione del passato.

After more than a decade from the end of the Yugoslav wars, the truth about crimes and abuse of the past remains object of strong dispute and is often used to feed nationalist sentiments and tensions along the region. The european conditionality strategy on war crimes has focused uniquely on the cooperation with the ICTY ignoring the larger transitional justice process and failing to reach the objectives of reconciliation and cross-border cooperation. Given these flaws and the total lack of political will in the region to deal with the past has emerged a new form of justice 'from below' that propose the creation of a regional truth commission (RECOM). The EU support will be crucial in order to give legitimacy to the initiative that at present rise as an unique opportunity for a shared reconstruction and comprehension of the past.

Keywords: giustizia transizionale (transitional justice), condizionalità europea (european conditionality), commissione per la verità (truth commission), società civile (civil society), RECOM, ex Iugoslavia (former Jugoslavia)

Sommario

Introduzione	7
1. La giustizia transizionale	13
1.1 <i>Storia e genesi della giustizia transizionale</i>	13
1.2 <i>Le commissioni per la verità.....</i>	21
1.2.1 <i>Investigare sugli abusi e le violazioni dei diritti umani.....</i>	31
1.2.2 <i>Garantire la responsabilità delle violazioni dei diritti umani e dei crimini di guerra.....</i>	32
1.2.3 <i>Creare documentazione storica</i>	34
1.3 <i>La riconciliazione.....</i>	38
1.4 <i>Gli attori della giustizia transizionale e il processo di diffusione normativa</i>	42
1.4.1 <i>Attori e pressioni internazionali</i>	43
1.4.2 <i>La società civile internazionale</i>	48
1.4.3 <i>Attori politici domestici</i>	51
1.4.4 <i>La società civile domestica.....</i>	55
1.4.5 <i>I contributi della società civile alla giustizia transizionale.....</i>	58
1.4.6 <i>Modelli di partecipazione della società civile.....</i>	61
2. Il caso serbo.....	71
2.1 <i>La condizionalità europea</i>	71
2.2 <i>I limiti della condizionalità europea</i>	78
2.3 <i>La resistenza all'ICTY</i>	89
2.4 <i>La Camera per i crimini di guerra serba (WCC)</i>	101
2.5 <i>La commissione per la verità serba</i>	106
2.6 <i>Iniziative di giustizia 'dal basso' nei Balcani occidentali: RECOM</i>	119
2.7 <i>Verdetto Karadzic: giustizia è stata fatta?.....</i>	127
3. Verso un nuovo approccio alla giustizia	133
3.1 <i>L'approccio partecipativo alla giustizia transizionale.....</i>	133
3.2 <i>Per un'idea di giustizia più ampia</i>	141
Conclusioni.....	147

Studio in appendice	153
Bibliografia.....	161
Sitografia	169

Introduzione

Dopo più di vent'anni dalla fine delle guerre che hanno portato alla dissoluzione dell'ex Jugoslavia i Paesi dei Balcani occidentali devono ancora affrontare la pesante eredità del proprio violento passato.

Più il processo di inclusione in Europa si avvicina e maggiormente si evidenzia come necessario un percorso di riesame critico e oggettivo della storia che permetta di contrastare le ideologie nazionaliste generatrici dei conflitti e che a tutt'oggi costituiscono il fondamento, neppur troppo dissimulato, per costruire il consenso politico.

Assistiamo nell'intera regione a un evento che non esito a definire una vera e propria "guerra tra verità". Ogni Paese difende la sua versione storica in contraddizione e in opposizione a quella dei vicini, innescando così una dinamica fortemente divisiva sia a livello di narrazione che sociale. Tali supposte verità, infatti, vengono a loro volta strumentalizzate ed amplificate alimentando sentimenti nazionalisti che infiammano le tensioni tra comunità e stati.

Il caso bosniaco risulta particolarmente esemplare in quanto, di fatto, coesistono tre verità ufficiali contrastanti sui fatti accaduti dal '92 al '95 (quelle bosgnacca, croata e serba) e ciò comporta effetti devastanti nelle relazioni tra le comunità a partire dal sistema educativo che propugna un modello di scuole separate su base etnica e che, di fatto, normalizza una forma di ghettizzazione degli spazi sociali.

Per quanto riguarda il livello regionale invece, la recente notizia di un possibile scambio territoriale tra Serbia e Kosovo dimostra quanto sia ancora fortemente radicata l'idea che la convivenza pacifica passa attraverso la creazione di Stati monoetnici e lo sradicamento di popolazioni più che attraverso la realizzazione di adeguate misure di protezione e integrazione delle varie minoranze.

Tra i sei Paesi dell'ex - Jugoslavia il mio interesse sul caso serbo e la conseguente disamina si sono accentuati per la volontà di analizzare quale fosse la condizione attuale dello stato di diritto in quei territori e a quale punto del processo di giustizia transizionale il Paese fosse giunto.

Il tutto ancor di più con riguardo alle dichiarazioni del Presidente del Parlamento Europeo Antonio Tajani in visita a Belgrado il 31 gennaio 2018 che annunciava come al paese si sarebbero potute spalancare le porte dell'Unione Europea entro l'anno 2025.

In questa tesi non si ha la presunzione di esprimere una posizione favorevole o sfavorevole all'adesione e inclusione della Serbia ma si vuole analizzare con uno sguardo critico il processo di giustizia transizionale nel Paese.

Lo si vuole fare sia dal punto di vista domestico, ponendo l'attenzione su una leadership politica fortemente ostruzionista che tutt'oggi eleva a eroi nazionali personaggi che si sono resi protagonisti di uno dei periodi più bui della regione, sia dal punto di vista internazionale, caratterizzato invece da un acceso attivismo dell'Unione Europea che, a partire dagli anni '90, ha dovuto far fronte a una crescente minaccia di propagazione di instabilità dalla regione verso il continente.

Durante il processo di allargamento dei confini l'UE, per fronteggiare i vari problemi scaturiti dai conflitti nell'ex Jugoslavia, ha deciso di aggiungere una nuova importante dimensione alla condizionalità europea espandendo i criteri di Copenhagen alla piena cooperazione con l'ICTY.

In buona sostanza ciò vuol significare che, all'interno dell'ampia gamma di meccanismi di giustizia transizionale, l'UE ha scelto di dare priorità alla dimensione retributiva trascurando altri aspetti e procedure che di contro, come dimostrato in precedenti esperienze di transizione, possono rivestire un ruolo complementare fondamentale al lavoro delle corti e dei tribunali nel quadro globale.

Dopo più di un decennio dalla creazione dell'ICTY e di enfasi posta sulla condizionalità dell'UE fondata sulla piena cooperazione con il Tribunale, mi sento di affermare che la politica europea ha fallito nel raggiungimento degli obiettivi dichiarati di riconciliazione e cooperazione transfrontaliera nella regione.

Per questo motivo è urgente una messa a punto dell'agenda di condizionalità che incorpori aspetti precedentemente marginalizzati e che adotti un approccio di tipo olistico e multidimensionale soprattutto nel momento in cui si è raggiunta la consapevolezza che la pressione esercitata dall'UE perderà di vigore ed efficacia allorquando i Paesi ora candidati saranno divenuti Paesi membri.

A tal proposito, nell'ultimo decennio, è emersa una nuova forma di giustizia 'dal basso' guidata interamente dalla società civile che ha saputo cogliere molti di quegli aspetti e meccanismi fino ad ora trascurati.

L'iniziativa propone la creazione di una commissione di verità a carattere regionale (RECOM) che permetterebbe la ricostruzione di una storia comune da cui poter ripartire per un percorso di riconciliazione nei Balcani. A fronte della mancanza di volontà politica nella regione però l'appoggio dell'Ue sarà senza dubbio decisivo per la sua realizzazione e a sua volta essa ne trarrebbe beneficio in quanto rappresenterebbe l'occasione per correggere e completare un approccio dimostratosi finora limitato nella sua azione e nei suoi effetti, soprattutto per quanto riguarda l'impatto dal punto di vista sociale.

Trasferendo la guida del processo di giustizia alla società civile, inoltre, verrebbe superata la dinamica di tipo *top-down* che fino ad ora ha contraddistinto la politica di giustizia nei Balcani occidentali e che non ha permesso alla società civile domestica di potersi fare essa stessa soggetto portatore di cambiamento.

Nel Capitolo 1 sarà presentata un'analisi dell'evoluzione dell'approccio di giustizia transizionale nei contesti post-conflittuali, dei dibattiti che ne hanno caratterizzato la disciplina e dei meccanismi in cui si

articola. Tra quest'ultimi verrà dedicata particolare attenzione alle commissioni di verità in quanto, come emergerà nei capitoli successivi, tale meccanismo ha costituito uno dei tasselli mancanti nell'approccio adottato nei Paesi dell'ex Jugoslavia pur rappresentando uno strumento necessario per superare uno dei più grandi ostacoli alla giustizia ed alla riconciliazione nella regione: il negazionismo storico.

Emergerà inoltre come la giustizia transizionale non implichi una semplice trasposizione di norme bensì una vera e propria negoziazione tra attori internazionali e domestici.

A tal proposito verranno presentati tre possibili *outcomes* che derivano dalla combinazione di diversi tipi di pressione internazionale e risposte domestiche alla giustizia transizionale. Tra questi in particolare quello che prevede un utilizzo strumentale delle norme da parte delle *elite* domestiche avrà particolare rilevanza per comprendere il caso "della giustizia di compromesso" serba.

Nel secondo capitolo si analizzerà più a fondo nel merito del caso serbo partendo dall'analisi della politica europea sui crimini di guerra. Dopo aver definito la strategia della condizionalità e il suo funzionamento come fattore incentivante di riforme e cambiamento nell'ambito processo di allargamento europeo si discuterà sulla sua efficacia in merito agli ambiti della giustizia e dello Stato di diritto. Emergerà come tale strategia, focalizzandosi unicamente sulla cooperazione con l'ICTY, abbia fallito sui più ampi obiettivi di giustizia transizionale. Passando dalla prospettiva internazionale a quella domestica, si analizzeranno i vari meccanismi giudiziari e non implementati a livello domestico in Serbia e se ne valuterà l'efficacia.

Alla luce di tutte le lacune che emergeranno dall'approccio internazionale e statale alla giustizia transizionale l'attenzione si sposterà poi su un'iniziativa intrapresa dalla società civile che, nonostante debba essere il destinatario principale delle politiche di transizione, spesso e volentieri viene completamente emarginata nel corso dell'intero processo.

Al contrario, si dimostrerà che questo tipo di 'giustizia dal basso' essendo frutto di un lungo processo consultivo, meglio risponde a quelle che sono le esigenze sentite nella regione, nel caso specifico: verità e giustizia.

Si concluderà ipotizzando, a partire dagli errori e dalla lezione appresa dal caso dei Balcani occidentali, un nuovo tipo di approccio partecipativo alla giustizia transizionale che parta da un'ammissione dei limiti della concezione legalistica occidentale di giustizia e che permetta l'apertura a nuove soluzioni e regole non necessariamente di natura giuridica.

1. La giustizia transizionale

1.1 Storia e genesi della giustizia transizionale

Durante gli ultimi vent'anni, è emersa una nuova norma globale che prescrive la via più appropriata per gli Stati quando devono affrontare i crimini del passato. Questa normativa internazionale presenta una serie di requisiti che gli Stati in fase di transizione democratica hanno l'obbligo di soddisfare quando affrontano il proprio passato criminale. In altre parole, si è diffusa l'idea che gli abusi sui diritti umani, i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e i genocidi debbano essere giudicati di fronte ad una corte o mediante altri tipi di meccanismi, giudiziari e non. La giustizia transizionale non è una tipologia "speciale", ma un approccio finalizzato al raggiungimento della giustizia in tempi di transizione da un conflitto e / o stato di repressione.

Inoltre, nonostante per alcuni essa venga posta ad un livello "inferiore" rispetto alla giustizia criminale, al contrario, essa offre una visione più profonda e più ricca di giustizia proponendosi di fornire un riconoscimento dei diritti delle vittime, promuovendo la fiducia civile, rafforzando lo stato di diritto ed iniziando ed incentivando un processo di riconciliazione e trasformazione (Boraine, 2006).

Se precedentemente la giustizia per i crimini di questa portata avveniva mediante processi sommari ed esecuzioni, quandanche per assurdo essi non rimanessero semplicemente impuniti, ora sono visti come perseguibili, al pari di ogni altro crimine, all'interno di una corte di giustizia o in altri tipi di assetti istituzionali come le commissioni di verità (Subotic, 2009).

Quando una guerra civile, un genocidio o un regime dittatoriale finisce una delle prime questioni che emerge riguarda la metodologia sul come affrontare i gravi abusi del passato e che provvedimenti adottare nei confronti dei responsabili di crimini di guerra e delle gravi violazioni dei

diritti umani occorse durante il conflitto. Dal 1940 alla metà degli anni '80 la risposta a tale questione in alcune occasioni è stata non affrontare il passato, a volte scegliendo una vera e propria censura autoimposta. Questo è stato il caso della Spagna post-franchista ove il risultato di un compromesso negoziale con le nuove *élite* è stato l'amnesia del proprio passato od ancora del Cile, dove nel 1978 il governo Pinochet varò una legge per garantire l'amnistia a tutti coloro ritenuti colpevoli di gravi reati tra l'11 settembre 1973 e il 10 marzo 1978.

L'idea di giustizia internazionale cominciò a entrare nel *focus* della comunità internazionale quando furono istituiti i Tribunali di Norimberga e di Tokyo per processare i *leader* di governo della Germania e del Giappone durante il conflitto. Lì vennero create le prime fondamenta giuridiche per la lotta all'impunità: la Convenzione sulla Prevenzione e la Punizione dei crimini e dei genocidi (1948) e le quattro Convenzioni di Ginevra (1949).

Per quanto riguarda la giustizia transizionale, fu solo a partire degli anni '80 con la diffusione della cultura dei diritti umani a livello mondiale che questo nuovo approccio alla giustizia cominciò a consolidarsi nello scenario internazionale.

Le Nazioni Unite (UN), la Corte Inter-americana per i diritti umani e molte organizzazioni non governative (ONG) in difesa dei diritti umani iniziarono a cooperare per sviluppare norme e pratiche al fine di perseguire i soggetti responsabili di crimini contro l'umanità, genocidi e crimini di guerra.

La giustizia transizionale fu infine istituita, legalizzata e codificata con l'istituzione di nuovi tribunali ad *hoc* per l'ex Iugoslavia (1993)¹, per il Ruanda (1994)² e con la Corte Penale Internazionale (ICC) (1998).³ Tutte

¹ Organo giudiziario delle Nazioni Unite a cui è stato affidato il compito di perseguire i crimini commessi nell'ex Iugoslavia negli anni successivi al 1991, <http://www.icty.org/>

² Il Tribunale penale internazionale per il Ruanda è stato un tribunale speciale creato l'8 novembre 1994 per giudicare i responsabili del genocidio ruandese e di altre gravi forme di violazioni dei diritti umani commessi sul territorio ruandese, <http://unictr.irmct.org/>

³ E' un tribunale per crimini internazionali che ha sede all'Aia nei Paesi Bassi, <https://www.icc-cpi.int/>

queste iniziative di carattere internazionale per di più dettero un impulso decisivo alla sperimentazione di meccanismi alternativi e complementari alla giustizia retributiva.

La Commissione per la Verità e la Riconciliazione in Sud-Africa (TRC) (1998) con il suo principio "amnistia per la verità"⁴ fu il vero punto di svolta per l'istituzionalizzazione di nuove prassi e nuovi strumenti di giustizia quali programmi di risarcimento e riparazione per le vittime (Subotic, 2009).

Nel complesso l'esito fu il superamento graduale di una giustizia basata unicamente sulle sentenze delle corti e quindi della dicotomia processi vs. impunità applicando nuovi rimedi nel mezzo di questo *continuum*.

La giustizia transizionale è definita dal Centro Internazionale di Giustizia Transizionale (ICTJ) come:

*Transitional justice refers to the ways countries emerging from periods of conflict and repression address large-scale or systematic human rights violations so numerous and so serious that the normal justice system will not be able to provide an adequate response.*⁵

Essa interviene in situazioni di transizione, da qui l'aggettivo transizionale, caratterizzati da diffuse fragilità istituzionali, instabilità politica, corruzione, scarse risorse finanziarie, debolezza della società civile, nell'ambito delle quali la grande portata ed entità delle violazioni

⁴ Ad oggi la concessione del potere di amnistia alle commissioni di verità è un aspetto molto criticato in quanto gli Stati hanno l'obbligo di perseguire i responsabili dei crimini di guerra e di gravi abusi sui diritti umani secondo la legge internazionale, Cfr. Arriaza, *State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law*, California Law Review, n.78, 1990, pp.462-483

⁵ International Center for Transitional Justice , *What is transitional justice?* , <https://www.ictj.org/publication/what-transitional-justice>

non può essere affrontata soltanto mediante i tradizionali provvedimenti civili e penali (Seils, 2007).

Secondo Alexander Boraine, Presidente fondatore del Centro Internazionale per la Giustizia Transizionale dal 1988 al 2001, "la giustizia transizionale offre una più profonda e ricca visione di giustizia che cerca di affrontare i responsabili, venire incontro ai bisogni delle vittime e sostenere l'avvio di un processo di riconciliazione e transizione democratica" (Boraine, 2006).

Gli obiettivi della giustizia transizionale sono essenzialmente quattro: combattere l'impunità, riconoscere dignità alle vittime e ai loro diritti umani, ristabilire la fiducia della cittadinanza nelle istituzioni, prevenire future gravi violazioni del diritto. Parallelamente, la giustizia transizionale può contribuire a ristabilire lo Stato di diritto e il buon governo, favorire la transizione democratica, prevenire nuovi conflitti e infine accelerare il processo di riconciliazione, concetto questo che approfondirò più avanti (Seils, 2007).

Nel dibattito pubblico odierno l'accademia, i *leader* politici e la società civile appaiono divisi su numerosi aspetti della giustizia transizionale: sono due in particolare i più rilevanti dibattiti pragmatici e normativi che ancora oggi segnano il tema.

La prima questione riguarda se una società appena uscita da un conflitto debba trattare con il passato o semplicemente focalizzarsi sul futuro per progredire.

La maggior parte della letteratura sulla giustizia transizionale concorda sul fatto che per una pace stabile e duratura si debba partire da un riesame del proprio passato e dar corso a una serie d'iniziative volte ad affrontare le cause e le conseguenze del conflitto: individuazione dei responsabili; creazione di documentazione storica che attesti una versione veritiera e oggettiva del passato conflittuale; offerta di una piattaforma di dialogo per le vittime e le loro testimonianze; attuazione di riforme legali, politiche e istituzionali per evitare la ripetizione di tali atrocità, riparazioni e

risarcimento in favore delle vittime e altri provvedimenti ancora che conducano a una riflessione critica e a una rottura con il passato violento.

Diversamente, c'è chi argomenta che affrontare il passato e perseguire i responsabili possa avere gravi implicazioni dal punto sociale e politico facendo riemergere vecchie tensioni e instabilità.

Invece di intraprendere un lavoro di ricerca sulla verità e di perseguimento della giustizia, secondo i sostenitori di quest'argomentazione, è preferibile "voltare pagina" e guardare al futuro senza affrontare il passato. Dal punto di vista politico potrebbe accadere ad esempio che il regime responsabile degli abusi sui diritti umani possa rifiutarsi di cedere il proprio potere in modo pacifico a una nuova classe politica poiché teme di essere processato (Subotic, 2009).

Tra i primi, che sostengono la necessità di un approccio di giustizia transizionale nelle società post-conflitto, rimane disaccordo sul grado d'importanza e di priorità dei vari meccanismi.

Coloro che affermano che i processi all'interno delle aule portino maggiori vantaggi rispetto ad altri strumenti come le commissioni di verità supportano la loro tesi con quattro principali argomentazioni.

La prima è orientata alle vittime e sostiene che il procedimento giudiziario e la punizione nei confronti dei soggetti responsabili di gravi abusi sui diritti umani sia un passo fondamentale per riconoscerne il dolore e dare dignità ed esse in relazione agli abusi subiti.

La seconda è che in assenza di processi giudiziari s'incorrerebbe nel rischio di una giustizia "fai da te".

La terza pone l'accento sul fatto che un provvedimento quale l'incarcerazione, oltre che chiudere il circolo vizioso dell'impunità è un obbligo sancito dal diritto internazionale. Allontanare i criminali dalla società mediante provvedimenti giudiziari significa allontanarli dalla vita politica del paese e non incorrere nel rischio che essi tornino a ricoprire ruoli formali o meno con il solo obiettivo di sabotare il cammino del paese verso la democrazia.

Infine, grazie ai processi, s'individuano i soggetti responsabili dei crimini senza incorrere nella colpevolizzazione e nella stigmatizzazione d'intercomunità (Huyse, Salter, 2008).

Alcuni studiosi mettono in dubbio il fatto che i processi giudiziari siano un meccanismo adatto e applicabile in ogni situazione. Sono state numerose le obiezioni mosse contro la cosiddetta giustizia retributiva nelle società post-conflitto. Una di queste è che la situazione politica di un paese può essere tale da non rendere possibile la loro attuazione poiché potrebbe rendere precari gli accordi di pace o ostacolare la transizione democratica⁶.

Molti dei nuovi regimi evitano il ricorso alle prosecuzioni giudiziarie per non mettere a rischio la loro posizione e per non inimicarsi il regime uscente che potrebbe incitare la cittadinanza alla violenza se si sentisse perseguitato. Tuttavia, il nuovo regime e la sua stabilità potrebbero essere parimenti minacciati se non venisse preso alcun provvedimento giacché in una società in transizione democratica esiste un'attesa legittima di giustizia e cambiamento da parte della cittadinanza.

Un'altra criticità riguarda il sistema giudiziario locale in sé che durante il conflitto potrebbe aver smesso di funzionare, essere corrotto o aver supportato e incoraggiato gli abusi sui diritti umani o semplicemente non disporre più delle infrastrutture, quali le aule dei tribunali, dove svolgere i processi.

In questi casi la comunità internazionale può giocare un ruolo cruciale nel supporto alla riforma e al funzionamento del sistema giudiziario.

Questo è stato il caso di Timor Est, dove furono create delle commissioni composte sia da giudici locali sia internazionali. Questo tipo di soluzione ibrida ha il vantaggio di essere più economica rispetto

⁶ Esempi: Sud-Africa, Est Timor, Haiti, Ruanda e Sierra Leone

all'istituzione di un tribunale internazionale e possiede il valore aggiunto di coinvolgere il sistema giudiziario con il governo locale⁷.

La giustizia all'interno delle aule inoltre presenta un'altra serie di limitazioni: identifica le colpe individuali e non le strutture e le radici della violenza, non focalizza l'attenzione sulle vittime ma sui perpetratori e infine i valori e le interpretazioni di giustizia, verità e riconciliazione, nel caso delle corti e dei tribunali internazionali, possono entrare in contraddizione con quelli della cultura giuridica della società post-conflitto in cui si trovano a operare.

Affrontare il passato ricorrendo solamente alla via giudiziaria inoltre può esacerbare i problemi più che risolverli: in Ruanda, dopo il genocidio del 1994, più di 130 mila persone furono incarcerate in attesa di processo e otto anni dopo 125 mila erano ancora in stato di detenzione. Come emerge quindi mettere un intero paese sotto processo comporta immensi problemi sia etici che pratici.

Per questi motivi, c'è chi sostiene che un solo tipo di meccanismo di giustizia, in questo caso retributiva, non sia né sostenibile e né sufficiente a realizzare i più ampi obiettivi di giustizia e riconciliazione in una società post-conflitto.

Due sono gli approcci alla giustizia transizionale che stanno agli estremi di un *continuum* e implicano metodologie di istituzione molto differenti.

Il primo è iniziato, organizzato e controllato dalle istituzioni nazionali o internazionali, le sue procedure sono razional-legalistiche e il prototipo è la corte di giustizia.

Il secondo, si basa su procedure prevalentemente informali e ritualistiche avviare e organizzate dalla comunità (Huyse, Salter, 2008).

In ogni caso alcuni studiosi, tra cui Jelena Subotic (2009), affermano che oggi la netta separazione tra "domestico" e "internazionale" riferita

⁷ Cfr. *Hybrid Tribunals: A Time for Reflection*, International Journal of Transitional Justice, vol.10, n.3, 1 novembre 2016, pp. 538–547, <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijw015>

agli strumenti della giustizia transizionale sia fuorviante poiché anche il meccanismo internazionale per eccellenza, ossia i processi internazionali, interagiscono con i bisogni e le strategie politiche domestiche. Allo stesso modo le iniziative domestiche sono influenzate dalla comunità internazionale: le commissioni di verità, anche se realizzate su iniziativa governativa, sono sempre più spesso guidate, composte o sorvegliate da esperti di giustizia internazionali (Subotic, 2009).

Ciò che è necessario superare secondo molti studiosi è il paradigma della dicotomia giustizia *vs.* verità che segnò in modo particolare il dibattito accademico durante gli anni '90 ossia quando furono create quasi contemporaneamente la TRC e l'ICTY. Da quel momento, le commissioni di verità furono proposte come alternativa ai processi e come meccanismo fondamentale per la riconciliazione e la lotta alla cultura del negazionismo tipica di molte società post-conflitto.

La creazione di miti basati su versioni distorte della storia, infatti, è ritenuta un elemento molto destabilizzante che rischia di condurre a nuovi conflitti. Spesso capita che questo tipo di narrative siano alimentate e sfruttate dalle frange nazionalistiche dei paesi per raccogliere consenso e alimentare le tensioni. Questo accade specialmente dopo conflitti inter-etnici e religiosi: in queste situazioni ove ogni parte fa appello a identità ben distinte i più estremisti tendono a criminalizzare e colpevolizzare gli avversari per i crimini di guerra e le gravi violazioni dei diritti umani.

Le commissioni di verità dunque sono considerate anche come un modo per "coinvolgere e far confrontare tutta la società in un doloroso dialogo nazionale mirato a un profondo esame di coscienza" (Kritz, 2009).

A oggi è sempre più diffusa la convinzione che per normalizzare una società post-conflitto siano necessari entrambi gli approcci di giustizia retributiva e riparatoria.

Alexander Boraine, ex presidente della TRC e fondatore del Centro Internazionale per la Giustizia Transizionale (ICTJ), ha dato un importante contributo al dibattito sostenendo fortemente un approccio olistico basato

su cinque elementi chiave: trasparenza, recupero della verità, riparazioni, riforme istituzionali e riconciliazione (Boraine, 2006).

Boraine parte dal presupposto che nessuna società può dirsi libera senza una stretta aderenza allo Stato di diritto. I procedimenti giudiziari, in tale ambito, sono fondamentali per sostituire alla giustizia sommaria il principio di equità di fronte alla corte specialmente dopo un conflitto.

D'altra parte però una giustizia basata unicamente su meccanismi retributivi difficilmente riuscirà a perseguire tutti i colpevoli e appartiene a una tipologia che non si evolve in un più ampio progetto di giustizia e riconciliazione sociale ma, al contrario, rimane 'chiusa' nelle aule dei tribunali. Documentare la verità sul passato, ridare dignità alle vittime, intraprendere un processo di riconciliazione e di riforma istituzionale sono elementi che dovrebbero sempre esser presi in considerazione per avviare un processo di transizione democratica (ibid).

1.2 Le commissioni per la verità

Come già accennato le società in transizione verso la democrazia possono impegnarsi con diverse modalità per verificare e perseguire le violazioni dei diritti umani commesse da un precedente regime o dai suoi oppositori. Questa tesi intende analizzare una delle più controverse istituzioni politiche della giustizia transizionale: le commissioni di verità.

Esse, infatti, implicano un dibattito domestico e politico molto più accentuato rispetto ad altri modelli più *soft* come le scuse pubbliche o la realizzazione di siti di memoria.

La verità, insieme alla giustizia e alle riparazioni, costituisce uno dei tre elementi chiave scaturiti dall'obbligo degli Stati⁸ di rispettare,

⁸ Art.2 (3) della Convenzione sui diritti Civili e Politici; Art.8 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo; Art.6 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; Art.14 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; Art. 39 della Convenzione sui Diritti dei Bambini; Art. 3 della Convenzione dell'Aia riguardante le leggi e le consuetudini della guerra terrestre, Art.91 del Protocollo I alle Convenzioni di Ginevra del 1949 in merito alla

proteggere e realizzare il diritto ad un rimedio reale ed effettivo da parte delle vittime di gravi abusi sui diritti umani.

Il ruolo delle commissioni di verità, per l'effettivo adempimento di quest'obbligo, risulta notevole in quanto esse chiariscono e fanno luce sugli abusi del passato, raccolgono evidenze essenziali per lo svolgimento dei processi e per l'avvio di nuove investigazioni ed infine, sulla base del lavoro effettuato, formulano delle raccomandazioni indirizzate ai governi ed alle autorità giudiziarie.

Le commissioni di verità sono definite come la "terza via" tra quella processuale e l'amnesia nazionale del passato violento e sono uno dei meccanismi più importanti della giustizia riparatoria (Kasapas, 2008).

La giustizia riparatoria, diversamente da quella retributiva, è stata pensata per affrontare i crimini e le violazioni per mezzo del coinvolgimento diretto della società civile nella discussione dei fatti, per l'identificazione delle cause del conflitto e per la definizione delle sanzioni e i provvedimenti indirizzati ai responsabili dei crimini di guerra.

Lo scopo ultimo della giustizia riparatoria è di ripristinare le relazioni tra le vittime e i criminali e tra i membri delle comunità cui questi appartengono (Bloomfield, 2003). Negli ultimi anni si è assistito a un incremento del numero e dei tipi di commissioni per la verità nel mondo: dal 1974 al 2007 ne sono state istituite trentatré in 28 Paesi ed è ormai prassi comune che negli accordi di pace ci si riferisca alla realizzazione di una di queste come una delle opzioni per affrontare il passato⁹.

Dal 1995, anno di costituzione della TRC, l'idea di avviare anche indagini a scopi non direttamente processuali, bensì di ricostruzione della verità sugli abusi del passato ha sollecitato l'attenzione della comunità

Protezione delle Vittime nei Conflitti Armati; Art.75 dello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale; Art.7 della Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli.

⁹ L'ultima commissione per la verità e la riconciliazione realizzata ad oggi è quella etiopie annunciata nel mese di dicembre 2018. Il fine di tale commissione, secondo le parole del Primo Ministro Abiy Ahmed è quello di "*Maintain peace, justice, national unity and consensus and also reconciliation among Ethiopian peoples*"; <https://ethiopianembassy.be/2018/12/26/ethiopia-creates-reconciliation-council/>

internazionale, dei nuovi governi e della società civile in numerosi paesi. Pur nelle loro specificità tutte le commissioni di verità condividono alcune caratteristiche essenziali:

- sono istituzioni temporanee: solitamente il loro mandato ha una durata media di due o tre anni;
- sono istituzioni non giuridiche legittimate ufficialmente dallo Stato in cui operano o, in alcuni casi, dalle opposizioni armate nel contesto di accordi di pace;
- vengono create in un periodo di transizione, da una condizione di conflitto ad una di pace e democrazia;
- sono finalizzate alla ricostruzione del passato e sulle violazioni dei diritti umani;
- investigano sui molteplici abusi commessi durante un determinato periodo di tempo e non su uno specifico evento criminale;
- il loro lavoro trova il suo completamento nella stesura di un rapporto dove vengono riportate tutte le testimonianze e gli esiti delle indagini condotte (Bloomfield, 2003).

Anche le commissioni di verità così come tutti gli strumenti della giustizia transizionale possono incontrare degli ostacoli. L'ostuzionismo e l'inerzia da parte della politica costituiscono uno dei problemi più spesso riscontrati: a volte capita che le autorità e le istituzioni impediscano agli esperti l'accesso ai documenti ufficiali ostacolando apertamente il loro lavoro. Un altro limite deriva dal loro stesso *status*: non essendo degli organi giudiziari esse non hanno il potere di processare i responsabili ma

soltanto di emanare raccomandazioni (non legalmente vincolanti) la cui esecuzione dipenderà poi totalmente dalla volontà della classe politica (Hayner, 2006).

Dato il loro potere limitato, le commissioni di verità possono essere istituite in modo utilitaristico da parte dei governi per schivare le accuse di non aver fatto il proprio dovere e aver preso quindi in considerazione le denunce delle vittime ignorando allo stesso tempo le raccomandazioni impartite (Mobbek, 2005).

L'obiettivo delle citate commissioni, così come suggerisce il nome, è principalmente quello di indagare sulla verità dei fatti storici. La conoscenza dei fatti del passato è importante sia per quanto riguarda il diritto delle famiglie delle vittime di sapere cosa è accaduto ai loro cari sia perché senza quest'aspetto nessun altro degli obiettivi della giustizia transizionale è realizzabile: le sanzioni sono impossibili senza avere una ragionevole certezza sull'identità dei perpetratori e sulla natura del loro coinvolgimento. Le riparazioni presuppongono l'identificazione accurata delle vittime: per condurre le parti precedentemente in conflitto a una riconciliazione esse devono pervenire ad un accordo su ciò che è accaduto e sul suo perché.

Per far sì che le commissioni di verità e le indagini da esse condotte siano legittimate dalla comunità la selezione di personale esperto che opera al loro interno è un aspetto molto importante: per questo motivo essa dovrebbe cercare di rispettare il più possibile i criteri di rappresentatività e di imparzialità attraverso il coinvolgimento sia di esperti locali rappresentativi di tutti i segmenti sociali coinvolti nel conflitto che di esperti internazionali. Nonostante l'accuratezza nella scelta del personale uno dei problemi più difficili da affrontare per una commissione di tale tipo rispetto all'obiettivo della ricerca della verità riguarda la questione se esista "una verità o molte"; nonostante la ricostruzione della storia avvenga sia mediante la raccolta di dati e informazioni ufficiali sia, e soprattutto, attraverso le testimonianze delle vittime e dei responsabili

degli abusi i quali durante le audizioni raccontano pubblicamente le loro storie, tra gli stessi membri di una commissione possono esistere divergenze di interpretazione, in particolar modo sui protagonisti e sulle circostanze delle atrocità commesse.

Esistono diversi esempi provenienti da precedenti esperienze per superare queste discrepanze nei rapporti finali delle commissioni che rappresentano l'ultima fase del lavoro: rendere pubblica e accessibile la verità.

Il primo, relativo all'esperienza della Commissione nazionale per la verità e la riconciliazione del Cile, è quello di impiegare termini generici (e talvolta vaghi o ambigui) per raggiungere l'unanimità dei consensi a scapito della precisione degli stessi.

Il secondo, è quello di cercare un accordo ma anche di rendere note e identificare le questioni oggetto di diversa interpretazione dando atto di quest'ultima.

Un terzo approccio, simile alla pratica della Corte Suprema degli Stati Uniti, prevede che le questioni irrisolte vengano formulate come sentenze della maggioranza o della minoranza nell'ambito della stessa relazione o separatamente.

Nonostante questi due ultimi approcci rispettino il pluralismo e possano servire da stimolo per future prese di posizioni, rischiano di minare la legittimità e l'autorevolezza dei fatti riportati nel rapporto finale.

Stabilire la verità non di per sé è sufficiente: diffonderla a un pubblico più ampio possibile è, infatti, necessario per riuscire ad avere un impatto decisivo sulla coscienza pubblica e rendere conoscibile una versione della storia dettagliata e imparziale.

In questo processo di sensibilizzazione è senz'altro fondamentale il ruolo giocato dai media come veicolo di diffusione e stimolo del dibattito pubblico.

Il caso della commissione sud-africana sotto quest'aspetto ebbe un grandissimo impatto mediatico giacché tutte le audizioni furono trasmesse

in diretta televisiva e, dato l'alto contenuto emotivo (fu rinominato il "tribunale del pianto") delle audizioni durante le quali vittime e i perpetratori raccontavano le loro storie, moltissime persone iniziarono a seguire le udienze trasmesse quasi si trattasse di una *soap opera*.

Diversamente dalle iniziative giudiziarie volte a determinare la colpevolezza o l'innocenza le commissioni di verità possono anche portare alla luce atti eroici ed esemplari e non solo di barbarie. I promotori di una commissione di verità per la Bosnia, ad esempio, hanno avuto modo di sottolineare l'importanza di far riaffiorare alla memoria anche il ruolo dei serbi che aiutarono i loro vicini musulmani (e viceversa) perché anche il bene costituisce parte integrante della storia che deve essere raccontata e può aiutare a rendere vani i tentativi di colpevolizzare intere comunità.

I benefici che possono derivare dalla realizzazione di una commissione di verità sono molteplici. Il suo approccio è innanzitutto incentrato sulle vittime: questo oltre a dare un riconoscimento ufficiale alla loro sofferenza e dignità, attribuendo loro la possibilità di raccontare e avere un posto nella storia, permette di far emergere una narrazione di sofferenza collettiva che ha coinvolto tutte le parti in conflitto giacché esse tutte hanno la possibilità e il diritto di essere ascoltate.

Portare le parti antagoniste, in precedenza in conflitto, ad ascoltarsi vicendevolmente conduce altresì al riconoscimento reciproco e permette di combattere i tipici atteggiamenti di vittimizzazione, negazione e colpevolizzazione delle sofferenze altrui.

Combattere questo tipo di atteggiamenti significa altresì dissuadere tutti da futuri atti di vendetta, cancellare le rivalità che derivano dal passato ed evitare la strumentalizzazione dei fatti con versioni distorte e contrapposte della storia.

Altri strumenti volti a ridare dignità alle vittime sono le diverse forme di risarcimento e riparazione, l'istituzione di giornate commemorative, siti di memoria, musei e risarcimenti economici alle famiglie delle vittime. In particolare, il risarcimento - sia economico che

morale - oltre ad esser spesso percepito come il modo più diretto e significativo di ricevere giustizia serve sia a far rispettare l'obbligo legale di uno Stato, individuo o gruppo, di riparare alle conseguenze delle violazioni sia di garantire un futuro alle vittime assicurando loro, ad esempio, l'accesso a programmi di riabilitazione fisica, all'acquisto di terre, all'assistenza sanitaria o all'istruzione.

Tutti questi tipi di provvedimenti spesso sono inclusi nei "pacchetti" di raccomandazioni delle commissioni di verità rivolti ai governi i quali però, come già detto, non sono giuridicamente vincolati alla loro applicazione. Dato il loro carattere non vincolante il rischio è che il mancato accoglimento possa condurre a una forte disillusione nei confronti delle istituzioni (Mobbek, 2005): per tale motivo è anche molto importante non alimentare aspettative irrealistiche da parte della cittadinanza e delle vittime nei confronti delle commissioni di verità poiché il rischio è quello della delegittimazione dell'intero processo (Bloomfield, 2003).

E' importante porre l'accento sul fatto che il lavoro delle commissioni di verità non è sostitutivo ma complementare a quello dei tribunali e delle corti.

Gli esiti delle indagini svolte dalle commissioni spesso sono utilizzati da questi ultimi per avviare nuovi processi o concluderne altri e, di conseguenza, possono contribuire in modo decisivo alla prosecuzione delle persone ritenute colpevoli di crimini di guerra e gravi abusi sui diritti umani. Gli esempi giunti dall'Argentina, Cile, Guatemala e Sud Africa hanno reso chiaro che il lavoro delle commissioni di verità può essere compatibile, se non essenziale, per il lavoro dei tribunali. In tutti e quattro i casi, infatti, molti dei procedimenti penali hanno preso avvio dalla pubblicazione dei rapporti delle commissioni per la verità di ciascun paese.

Le indagini portate avanti dalle commissioni differiscono da quelle giudiziarie in quanto non essendo riferite ai casi individuali, bensì alla ricostruzione contestuale del conflitto, permettono altresì di individuare le

cause più profonde e complesse alla radice dei conflitti e del fallimento delle istituzioni nella promozione e nella protezione dei diritti umani.

Una società in transizione democratica deve rimuovere le cause profonde delle violazioni dei diritti umani perché solo così riuscirà in futuro a promuovere il necessario sviluppo sociale ed economico.

Per garantire il superamento di tali radici conflittuali le commissioni emanano raccomandazioni molto precise mirate a riforme istituzionali che possono riguardare il sistema elettorale, educativo, sanitario, mediatico, giudiziario etc. In altri termini, come sostiene Bloomfield, le commissioni di verità possono segnare una vera rottura con il passato violento e condurre a un futuro più pacifico, democratico e paritario (ibid.).

Così come presentano molti aspetti positivi, le commissioni di verità e il loro lavoro di ricerca della stessa possono al contempo costituire causa d'instabilità e inconvenienti per motivi differenti: a causa di ciò in alcuni contesti in transizione come la Spagna negli anni '70, la Cambogia negli anni '80 e il Mozambico negli anni '90 la società civile e i leader politici si sono espressi contro ogni tentativo di indagare il passato e di stabilire la verità. L'esitazione sul coinvolgimento in qualsiasi tipo d'iniziativa volta a stabilire la verità ha trovato fondamento nella generale percezione che la rivisitazione del passato avrebbe potuto ricondurre alla riemersione di tensioni e conflitti in quel momento latenti.

Negli ambienti caratterizzati dalla mancanza di una società civile forte le commissioni di verità rischiano di non poter andar oltre al lavoro circoscritto di documentazione della realtà degli accadimenti, poiché dalla fase iniziale di riconoscimento e definizione delle vittime a quella finale di assistenza, riabilitazione e reintegrazione delle vittime, gli attori della società civile giocano un ruolo fondamentale.

In alcuni casi come la Tunisia¹⁰ la comunità internazionale, per far fronte alla debolezza della società civile, ha deciso di dedicare veri e propri programmi di *training* rivolti alle organizzazioni e alle associazioni per le vittime in modo da rafforzarle sia legalmente che strutturalmente in modo da avere poi gli strumenti per perorare la causa delle vittime.

La debolezza dovuta alla mancanza di risorse economiche o strutturali e istituzionali è una delle principali cause che impedisce la nascita di qualsiasi iniziativa per la ricerca della verità (ibid.).

L'ampiezza del mandato e dell'efficacia delle commissioni di verità varia da ambito ad ambito.

In alcuni casi le commissioni di verità hanno delle capacità molto estese come nel caso della TRC in Sud Africa che è stata la più grande mai realizzata: 21.297 vittime hanno testimoniato, 8.000 responsabili per crimini di guerra hanno fatto domanda per l'amnistia e il report finale decodificò ben 34 anni di abusi. La TRC inoltre fu l'unica commissione nella storia ad aver avuto il potere di concedere amnistie in cambio delle testimonianze da parte dei perpetratori. Quest'ultimo aspetto fu ampiamente criticato giacché in alcuni casi i criminali di guerra furono rilasciati e le vittime rimasero con un senso profondo di ingiustizia.

Le amnistie per di più si scontrano con l'obbligo da parte degli Stati di perseguire i crimini di guerra, un principio che è stato più volte affermato dalla comunità internazionale ed è stato formalizzato in numerose convenzioni e documenti così come nel preambolo dello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, dove si legge:

Affermando che i delitti più gravi che riguardano l'insieme della comunità internazionale non possono rimanere impuniti e che la loro repressione deve essere efficacemente garantita mediante

¹⁰ ICTJ, *The Role of Civil Society in Truth Commissions: Participation and Advocacy for Victims in Tunisia*, 2013, <https://www.ictj.org/event/role-civil-society-truth-commissions-participation-and-advocacy-victims-tunisia>

*provvedimenti adottati in ambito nazionale e attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale.*¹¹

Le commissioni di verità grazie al loro lavoro di ricerca e di svelamento della verità possono innescare nelle società un cambiamento culturale.

Come ha affermato la giornalista croata Slavenka Drakulic¹² al cambiamento politico non necessariamente corrisponde un cambiamento di mentalità ma il primo senza il secondo porta a delle società costruite su istituzioni democratiche ma, di fatto, "vuote" di democrazia. In altre parole si tratterebbe di società formalmente democratiche ma in realtà non basate su principi democratici.

Per questo motivo è fondamentale che ciò che emerge all'interno delle commissioni di verità esca poi dalle aule di giustizia e diventi verità accettata da parte di tutta la comunità.

Il potere deterrente dalle commissioni di verità per futuri conflitti è opinabile ma tuttavia la verità, la trasparenza e l'attribuzione della responsabilità dei crimini di guerra sono dei pre-requisiti necessari per una transizione democratica e una pace duratura.

Esiste il diritto per tutti di poter conoscere gli abusi del passato: nonostante ciò non è un obbligo o un dovere stabilire una commissione di verità.

La decisione in merito a quale meccanismo utilizzare in una società post-conflitto è strettamente legata all'ambiente storico e sociale e questo strumento può anche non costituire la risposta adeguata in tutti i casi.

¹¹Preambolo dello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, <http://www.cirpac.it/pdf/testi/Statuto%20di%20Roma%20della%20Corte%20Penale%20Internazionale.pdf>, p.1

¹² Slavenka Drakulic, "I was proclaimed a traitor", Katerina Oikonomakou, Berlin Interviews, <http://berlininterviews.com/?p=1074>, 15 marzo 2014

Esso attribuisce senz'altro un contributo efficace alla stabilità e alla riconciliazione ma bisogna sempre tenere a mente il carattere di complementarità dei meccanismi della giustizia transizionale.

Quale combinazione sia più adeguata in un determinato conflitto dipende da una serie di fattori che devono sempre essere tenuti in considerazione ogni qualvolta si ha l'intenzione di avviare un processo di giustizia transizionale: il contesto storico, le cause del conflitto, il supporto o meno della comunità internazionale al processo di giustizia transizionale, la cultura di un paese e la sua influenza sullo Stato di diritto, le norme e soprattutto i bisogni delle vittime. A causa di questi fattori strettamente legati al contesto ogni processo è unico e irripetibile ma, possono esser fatti emergere alcuni principi generali imprescindibili che dovrebbero guidare ogni iniziativa di giustizia transizionale tra cui l'aspetto olistico di cui si è appena discusso e l'aspetto partecipatorio di cui si discuterà nell'ultimo capitolo.

1.2.1 Investigare sugli abusi e le violazioni dei diritti umani

Le indagini sugli abusi dei diritti umani dovrebbero condurre, ove possibile, all'identificazione di persone, autorità, istituzioni e organizzazioni coinvolte e alla determinazione dell'intenzionalità di tali violazioni da parte dello Stato, delle autorità, delle organizzazioni politiche o di altri movimenti e gruppi d'individui, in buona sostanza all'accertamento del dolo.

Al fine di realizzare il loro mandato, le commissioni dovrebbero in ogni situazione avere la possibilità di poter raccogliere tutte le informazioni ritenute rilevanti. Per questi motivi le commissioni dovrebbero sempre avere il potere di:

- acquisire informazioni, testimonianze e avere potere d'indagine su qualsiasi persona, gruppo, autorità, istituzione anche in paesi stranieri in modo pubblico o privato a loro discrezione;
- raccomandare alle autorità giudiziarie di organizzare udienze, spiccare mandati o citazioni in giudizio e irrogare multe;
- ordinare la produzione di documentazione ritenuta essenziale per lo svolgimento delle indagini a ogni possibile fonte nel paese incluse le autorità esecutive, legislative e giudiziarie. Questa facoltà include anche il potere di imporre penalità a fronte del rifiuto a cooperare.
- poter effettuare sopralluoghi senza doverne dare preavviso.

Essendo le commissioni delle istituzioni non giudiziarie per l'esercizio dei poteri citati gli Stati dovrebbero provvedere all'adozione di misure speciali che consentano loro di realizzare pienamente il mandato affidato ed esercitare quindi un potere paragiudiziario. In Liberia ad esempio la Commissione per la verità è stata assistita da una Magistratura Speciale in grado di emettere i documenti legali richiesti dalla legge per l'esercizio dei poteri previsti dallo statuto della commissione.

1.2.2 Garantire la responsabilità delle violazioni dei diritti umani e dei crimini di guerra

Essendo stabilite in situazioni di transizione, raramente le commissioni di verità coesistono con un sistema giuridico nazionale pienamente funzionante poiché esso durante il conflitto può esser stato

deprivato delle risorse umane e materiali e non avere quindi le capacità di operare in modo efficiente. Oltretutto, il sistema giudiziario in un periodo di transizione potrebbe ancora essere molto colluso con i responsabili delle violazioni dei diritti umani nel passato.

Il lavoro di una commissione di verità dovrebbe partire dalla raccolta di prove attendibili che individuino la colpevolezza d'individui determinati per poi trasmetterle alle autorità giudiziarie competenti con l'obiettivo di assicurare i responsabili alla giustizia senza rinvii e ritardi. La responsabilità non dev'essere individuata solo con riferimento ai singoli individui che hanno commesso i reati, ma anche a chi ha impartito gli ordini facendo emergere così la catena di comando che ha condotto alle deprecate violazioni.

Nonostante la commissione di verità possano raccogliere un numero importante di prove e d'informazioni attendibili, la responsabilità dell'iniziativa processuale rimane attribuita esclusivamente all'autorità giudiziaria. Essendo la riaffermazione dell'obbligo degli Stati di punire i responsabili e porre fine all'impunità uno dei maggiori obiettivi delle commissioni di verità, queste non possono, nel rispetto della legge internazionale, raccomandare amnistie o altre misure speciali che alimentino la spirale d'impunità.

Nel caso del Sud-Africa si è trattato di un'eccezione alla regola in quanto alla commissione fu dato il potere di concedere amnistie in cambio di confessioni. Nonostante questo potere fosse previsto nello stesso statuto, la Commissione contro la Tortura non si esentò dal raccomandare fortemente alla commissione di adottare altri tipi di misure: l'amnistia, in effetti, nega il diritto alla giustizia delle vittime e contrasta con le normative internazionali.

Le commissioni di verità giocano un ruolo molto importante a supporto del lavoro delle corti e dei tribunali e quindi nel conseguimento della giustizia e nell'individuazione della responsabilità.

Le corti criminali di per sé non sono in grado di svelare crimini che hanno avuto luogo durante un periodo di repressione in parte perché agiscono solo in conformità a prove e ragionevoli dubbi. Ancora oggi sono centinaia le donne bosniache che non riescono ad avere giustizia per i crimini subiti nei campi di stupro costruiti dai serbi-bosniaci dal '92 al '95 poiché dopo venticinque anni è richiesto loro di riconoscere i responsabili e di presentare delle prove attendibili¹³, cosa che dopo tanto tempo è quasi impossibile.

In situazioni di crimini di massa, dato l'elevato numero di casi, accade che solo un numero limitato di processi giunga a termine e questo di certo non soddisfa l'esigenza delle vittime al riconoscimento delle loro sofferenze.

Da questo punto di vista le commissioni di verità e le corti sono legate da una relazione di complementarità: le commissioni rivelano i fatti e ricostruiscono una verità onnicomprensiva e le corti agiscono penalmente nei confronti dei responsabili in ottemperanza a quello che, come già ricordato, è un obbligo per gli Stati.

Le commissioni di verità non sono pensate per agire come sostituti delle corti civili, penali e internazionali e di conseguenza l'istituzione di una commissione di verità non esonera lo Stato dal garantire alle vittime un giusto processo che porti al riconoscimento e all'individuazione dei responsabili dei crimini commessi.

1.2.3 Creare documentazione storica

Gli Stati hanno l'obbligo di preservare e far emergere all'opinione pubblica tutte le evidenze sugli abusi dei diritti umani avvenuti nel passato. In merito a ciò la Commissione per i diritti umani ha dichiarato:

¹³ Cfr. Amnesty International Report, *Last chance for justice for Bosnia's wartime rape survivors*, Amnesty International Ltd, Londra, 2017

States should preserve archives and other evidence concerning gross violations of human rights and serious violations of international humanitarian law to facilitate knowledge of such violations, to investigate allegations and to provide victims with access to an effective remedy in accordance with international law¹⁴

Parallelamente al lavoro d'investigazione le commissioni devono realizzare delle iniziative volte a diffondere i risultati di tali indagini e a stimolare una discussione nel paese in merito al proprio passato violento: ad esempio attraverso seminari, conferenze, archivi fruibili dal pubblico anche dopo la fine del loro mandato e infine la stesura di report finali che fungano da punto di partenza per futuri approfondimenti storici.

Il diritto alla verità delle vittime, dei loro famigliari e dell'intera comunità è un diritto ormai riconosciuto in campo internazionale così come affermato dalla Commissione dei diritti umani dell'ONU:

The right to the truth, in its individual or collective dimension, has been explicitly cited as a legal basis in several instruments establishing truth commissions or other similar mechanisms. Generally, legal acts establishing truth commissions ground themselves in the need of the victims, their relatives and the general society to know the truth about what has taken place; to facilitate the reconciliation process; to contribute to the fight against impunity; and to reinstall or to strengthen democracy and the rule of law.¹⁵

¹⁴ Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite, Risoluzione 2005/66, Right to the truth, <http://www.refworld.org/docid/45377c7d0.html>, p.2

¹⁵ Report dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, Promotion and protection of human rights: Study on the right to the truth Report of the Office of the

Il diritto alla verità richiede che gli Stati forniscano informazioni circa: le cause degli eventi che hanno portato gli individui a diventare vittime di gravi violazioni dei diritti umani; le ragioni, le circostanze e le condizioni di tali violazioni; il progresso e il risultato nelle investigazioni; l'identità dei perpetratori, sia subordinati che superiori; infine, in caso di morte o sparizione forzata, la collocazione e la sorte delle vittime.

La Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite si è espressa chiaramente al riguardo riconoscendo il diritto alla verità come:

The right of victims of gross violations of human rights and serious violations of international humanitarian law, and their families, within the framework of each State's domestic legal system, to know the truth regarding such violations, including the identity of the perpetrators and the causes, facts and circumstances in which such violations took place.¹⁶

Fornendo un resoconto completo degli abusi del passato, le commissioni di verità sono uno dei principali strumenti attraverso i quali gli Stati possono tutelare il diritto alla verità non solo delle vittime ma anche dell'intera società.

Nei Paesi dell'ex - Jugoslavia la distanza tra storia ufficiale e memoria personale è ancora incolmabile. In molti di questi paesi la storia è filtrata sulla base delle ideologie dei governanti e la verità dipende dal modo in cui ognuno di questi singoli Stati la presenta.

L'opinione pubblica serba ad esempio è spesso caratterizzata dalla negazione più totale dei crimini di cui i loro connazionali sono responsabili,

United Nations High Commissioner for Human Rights, E/CN.4/2006/91, 8 febbraio 2006, p.6

¹⁶Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, Risoluzione 2005/66, E/CN.4/RES/2005/66, 20 aprile 2005, p.2, <https://www.refworld.org/docid/45377c7d0.html>

secondo le sentenze dell'ICTY, e questo conduce a un diffuso atteggiamento di vittimizzazione.

Il problema è che fino a che non si stabiliscono i fatti e non si sviluppa una consapevolezza del proprio passato questo potrà essere continuamente manipolato da parte dei governanti per raccogliere consenso e i cittadini continueranno a supportare e a mantenere al potere personaggi come Vucic in Serbia.

Proprio lui, in una delle sue ultime dichiarazioni in visita a Mitrovica, città a maggioranza serba situata nel nord del Kosovo, ha affermato:

*Milosevic was a great Serbian leader who undoubtedly had the best intentions, but the outcome [of his actions] was very poor. Not because he wanted it that way, but because our wishes were unrealistic, while we neglected and underestimated the interests and aspirations of other nations. Because of that, we paid a greater price [than others in the region]. We haven't expanded.*¹⁷

Nei contesti come quello serbo, dove la politica mette persino in discussione i verdetti dei tribunali internazionali, si rende evidente la necessità di un approccio multi-livello che cerchi di sfidare i discorsi diffusi sia a livello politico-sociale che nei media e nell'educazione innescando innanzitutto nella base sociale un processo di riflessione autocritica e di presa di consapevolezza (Fisher, 2011).

¹⁷ RadioFreeEurope, Gordana Knezevic, *Vucic's 'Great' Milosevic Remark Evokes Ghost Of 'Greater Serbia'*, 12 Settembre 2018; <https://www.rferl.org/a/vucic-s-great-milosevic-evokes-ghost-of-greater-serbia-/29486327.html>; [15 novembre 2018]

1.3 La riconciliazione

Negli ultimi due decenni insieme al concetto di giustizia transizionale ha assunto sempre più rilevanza quello di riconciliazione. Nonostante le due nozioni siano in forte relazione tra di loro, esse non vanno fatte coincidere (Seils, 2017).

La riconciliazione, infatti, è solo uno degli obiettivi della giustizia transizionale e consiste nella (ri)costruzione delle relazioni tra persone dopo gravi violazioni dei diritti umani. La riconciliazione non sempre è una delle priorità nel periodo post-conflittuale soprattutto in quelle società dove c'è stata una chiara rottura con il passato e una rimozione più o meno totale del regime precedente o contrariamente dove ci sono forti continuità con il regime responsabile delle violazioni nel nuovo assetto.

In questi casi la riconciliazione è un tema non prioritario e difficilmente diventa uno degli obiettivi espliciti della giustizia transizionale.

Diversamente, la riconciliazione è un tema preminente in quelle società che hanno attraversato conflitti etnici - religiosi caratterizzati da una perdita di fiducia, dalla trasmissione intergenerazionale dei traumi, da un'interdipendenza negativa (l'asserzione di un gruppo richiede la negazione dell'identità dell'altro gruppo) e dalla polarizzazione. Dato che gli antagonisti dopo il conflitto vivono in prossimità se non negli stessi luoghi come nel caso sud-africano, non affrontare il passato significa rischiare che si riattivino nuove spirali di violenza (Fischer, 2011).

Nonostante la riconciliazione sia un concetto spesso richiamato dalla giustizia transizionale, il suo significato non è ancora molto chiaro. Molti autori sono d'accordo sul fatto che parlando di riconciliazione si faccia riferimento sia a un processo "attraverso il quale una società si muove da un passato divisivo a un futuro comune" che a "un modo di guardare al passato che permette alle persone di interpretarlo in termini di sofferenza comune e responsabilità collettiva" (Bloomfield et al. 2003).

Esistono diversi livelli di riconciliazione: individuale, interpersonale, istituzionale e socio-politico. In base alle differenti situazioni i diversi livelli di riconciliazione possono essere sviluppati individualmente o in combinazione.

E' sempre importante tenere a mente che non esiste un percorso preconfezionato per condurre alla riconciliazione, ma soprattutto che questa è molto improbabile, per non dire impossibile, che avvenga entro la fine del mandato di una commissione di verità.

Creare fiducia tra chi prima era nemico è una sfida molto ardua ma esaminare il passato, comprenderlo e superarlo insieme rappresenta uno dei punti di partenza necessari affinché non vengano ripetuti gli stessi errori.

La riconciliazione individuale fa riferimento al bisogno delle vittime di ricostruire le proprie vite partendo dalla riconciliazione di se stessi, con il passato e con le sofferenze risultanti dai gravi danni psicologici e fisici subiti durante il conflitto. Quest'aspetto, spesso trascurato, ora comincia a essere riconosciuto come elemento fondamentale nel contesto della ricostruzione di una società post-conflitto.

In Sud Sudan, in Bosnia, in Ruanda e in tanti altri teatri di conflitto dove lo stupro è stato utilizzato come arma di guerra, ancora oggi migliaia di donne vivono nell'anonimato senza la possibilità di raccontare ciò che hanno subito per paura di ripercussioni, senza alcun tipo di supporto da parte delle autorità statali, senza una storia che parli di loro, rimanendo così prive di qualsiasi possibilità di metabolizzare il loro vissuto. La riconciliazione individuale è un passo necessario per ristabilire la fiducia tra gli individui all'interno delle comunità e nei confronti delle istituzioni.

La riconciliazione interpersonale si focalizza sulla relazione tra vittime e perpetratori. Questo tipo di riconciliazione può coinvolgere processi basati sullo svelamento del passato, sul perdono e può coinvolgere l'aspetto religioso. In sostanza il colpevole deve riconoscere le sue colpe, provare rimorso e impegnarsi a cambiare.

La riconciliazione socio-politica si riferisce alle relazioni tra i gruppi etnici, religiosi e altri nelle società frammentate. Questo tipo di riconciliazione mira alla ricostituzione del rispetto reciproco e alla risoluzione delle differenze attraverso mezzi concordati e non violenti.

La riconciliazione istituzionale ha come obiettivo la riconquista della fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni incaricate della protezione delle libertà fondamentali e dei diritti individuali e collettivi. La riconciliazione istituzionale è conseguita attraverso i meccanismi della giustizia distributiva (tribunali e corti) e attraverso l'introduzione di vari tipi di riforme dai media all'educazione al fine di aumentarne la trasparenza. Questo processo volto a ricostruire il rapporto di fiducia verticale tra Stato e cittadini riveste un'importanza fondamentale soprattutto in quegli ambiti dove le istituzioni si sono rese complici di gravi violazioni durante il conflitto.

Il tipo di riconciliazione e i meccanismi da attivare sono strettamente connessi alla situazione nella quale si deve operare: Desmond Tutu, presidente della Commissione per la Verità e la Riconciliazione in Sud-Africa, invocò in quel caso una concezione religiosa di riconciliazione affine alla cultura africana e invocò la nozione di "Ubuntu", un approccio etico del sud-africa che enfatizza una comune umanità al fine di favorire una più ampia diffusione delle nozioni di perdono e armonia.

Nel Cile post-autoritario invece, la priorità era superare le divisioni sociali non solo tra le vittime e i perpetratori ma anche tra la destra e la sinistra politica.

In alcuni scenari la dinamica dei conflitti armati è particolarmente complessa: per il numero di attori non statali coinvolti; per i movimenti transfrontalieri dei combattenti; per la natura e la scala d'entità delle violazioni; per la prevalenza di una violenza orizzontale -in e tra comunità- e la sovrapposizione tra vittime e perpetratori. Spesso accade che il processo di riconciliazione richieda anche una reintegrazione degli ex-

combattenti nelle loro comunità, anche attraverso pratiche tradizionali-ritualistiche.

Questo è in particolar modo importante per il caso dei bambini-soldato che spesso sono reclutati con la forza e costretti a commettere dei crimini.

Ci sono numerosi esempi di questi riti tradizionali, in particolare in Africa. Il rito *nyono tong gweno* "saltare sull'uovo", serve a preservare la sacralità, la stabilità sociale della comunità, a dare il benvenuto a coloro che si sono allontanati dalla comunità per andare a combattere ed è legato alla credenza che attraverso questo gesto simbolico gli ex-combattenti si liberino dagli spiriti maligni contratti fuori dalla comunità. La cerimonia però va oltre e simboleggia anche l'impegno da parte di entrambi, comunità e individuo, di tornare a vivere in armonia di nuovo (Ojera in Huyse, Shelter, 2008). Purtroppo però in paesi come l'Iraq la questione dei bambini soldato reclutati forzatamente tra le fila dell'esercito dell'ISIS non prevede alcun reintegro in quanto questi sono considerati criminali e nel Paese si è perseguibili penalmente a partire dall'età di nove anni per cui nell'ultimo periodo si è assistito a un'incarcerazione di massa.

Indubbiamente la definizione dei fatti è un presupposto della riconciliazione individuale e collettiva, tuttavia, essa non può essere imposta né dalle commissioni di verità né da qualsiasi altro organo giudiziario. Se una commissione decide di adottare delle misure specifiche come meccanismi tradizionali di risoluzione del conflitto, pratiche religiose questo deve sempre avvenire nel pieno rispetto della dignità sia delle vittime sia dei responsabili dei crimini.

Per quanto riguarda la situazione della riconciliazione sul terreno nei Balcani occidentali, l'intera regione manca quasi completamente dei meccanismi forti di giustizia riparatoria che sostenga ogni tentativo di riconciliazione. Sono pochi, se non nessuno, i progetti di commemorazione che riconoscono i crimini commessi contro gruppi etnici diversi dal proprio e non esistono piani di riparazioni o restituzione ufficiali dello stato.

In Serbia, ad esempio, il governo ha costantemente rifiutato di prendere in considerazione risarcimenti per le vittime di crimini commessi dalle truppe serbe: la legge esistente che disciplina il diritto delle vittime alle riparazioni infatti riconosce questo diritto solo alle vittime serbe delle "forze nemiche".

Questo non vuol dire che nei Paesi della ex-Iugoslavia non vi sia stato alcun tentativo di riconciliazione bensì che questi siano stati pressoché assenti a livello statale. A livello della società civile, infatti, le organizzazioni locali di giustizia di transizione nei Balcani occidentali hanno dimostrato un accentuato attivismo nel progettare e promuovere diversi modelli di ricerca della verità e riconciliazione che purtroppo continuano a rimanere ai margini della società e devono affrontare l'ostruzionismo istituzionale e la mancanza di interesse pubblico generale.

1.4 Gli attori della giustizia transizionale e il processo di diffusione normativa

Qualsiasi approccio di giustizia transizionale in una società post-conflitto deve partire dal presupposto che queste nuove norme e pratiche saranno da applicare in un contesto domestico dove i dibattiti politici, credenze e cultura esistenti influenzeranno l'intero processo di diffusione normativa in modo decisivo.

In tale momento, infatti, entrano in gioco attori politici e civili domestici che filtrano e adattano queste regole al contesto e al pubblico locale. In determinate circostanze può accadere che gli attori domestici siano interessati ad adottare le nuove norme globali non per rispettarle ma perché vogliono sfidarle o utilizzarle per altri scopi strategici.

Molti studiosi hanno misurato il livello di *compliance* domestica alle norme internazionali utilizzando come indicatori il mutamento dell'atteggiamento pubblico, l'articolazione e la realizzazione di nuove politiche e la creazione di rinnovate istituzioni. Queste ricerche hanno

dimostrato che molti Stati nonostante abbiano mostrato *compliance* a livello normativo (ratifica di trattati internazionali e cambiamenti normativi a livello interno) di fatto continuano, se non rafforzano, le violazioni di quelle stesse norme.

Questo è stato particolarmente evidente in Cambogia dove il governo ha usato il suo controllo della magistratura per esercitare pressioni sul tribunale internazionale per i crimini di guerra; in Burundi dove il partito al potere esercitò un controllo totale sul processo di creazione e progettazione della commissione della verità fin dall'inizio rendendo il processo largamente illegittimo ed in Kenya dove le élite hanno per lo più 'catturato' il processo di giustizia transizionale e sono diventate sempre più ostile agli sforzi della ICC (Subotic, 2015).

Ciò dimostra come il processo di diffusione normativa sia strettamente collegato alla politica dello Stato e che, nel momento in cui le norme entrano nello spazio politico domestico, queste possano venire strategicamente rese proprie e utilizzate per obiettivi differenti da quelli originariamente auspicati. Essendo l'esito del processo di diffusione normativa il risultato dell'interazione tra pressione internazionale e risposta domestica a tali norme, non solo della politica ma anche della società civile, il modello normativo che sarà presentato di seguito analizzerà quali sono i possibili risultati della combinazione delle differenti tipologie di pressione internazionale e relative risposte domestiche.

1.4.1 Attori e pressioni internazionali

Gli attori internazionali hanno svolto e svolgono un ruolo importante nel plasmare la traiettoria dei processi di giustizia transizionale nei paesi di tutto il mondo anche perché sempre più spesso questi diventano parte integrante per condurre alla fine di una guerra civile e prendono parte diretta alla negoziazione dei programmi di giustizia e riconciliazione inclusi

negli accordi di pace. Sugli Stati generalmente vengono esercitati diversi tipi di pressione più o meno coercitiva affinché questi si conformino alle norme internazionali.

Spesso gli attori internazionali forniscono un sostegno importante, tra cui consulenza, esperienza, finanziamenti e assistenza tecnica per gli sforzi interni di giustizia transizionale. Molte iniziative intraprese dalla comunità internazionale tra cui l'istituzione e la realizzazione di tribunali internazionali come l'ICTY, l'ICC, il Tribunale dell'Aia, così come le numerose commissioni di verità realizzate nel mondo grazie al supporto di agenzie e ONG straniere, hanno dimostrato quanto sia fondamentale il suo supporto agli Stati in transizione che, in mancanza di risorse finanziarie e strutturali, difficilmente avrebbero potuto approcciare un processo di giustizia transizionale.

Oltre a creare le basi istituzionali della giustizia transizionale spesso la comunità internazionale svolge un ruolo fondamentale nel processo di sviluppo delle capacità degli stessi attori domestici di portare avanti l'intero *iter* attraverso attività di *training* e addestramento (Huyse et al., 2008).

La comunità internazionale e gli altri Stati possono contribuire in diversi modi a tale obiettivo: ad esempio in quei casi ove i processi giudiziari costituiscono uno *step* necessario per la riconciliazione gli altri Stati possono facilitare l'estradizione dei criminali di guerra.

Dal punto di vista normativo invece, gli attori internazionali, quali le Nazioni Unite, forniscono le linee guida necessarie per la lotta all'impunità, la tutela del diritto alla verità e alla giustizia delle vittime di gravi violazioni dei diritti umani.

Gli attori internazionali, quindi, non solo svolgono un ruolo di supporto nel processo di giustizia transizionale ma vi sono direttamente coinvolti. Una delle attività fondamentali svolte dai diversi organismi internazionali consiste nel lavoro di *reporting* e monitoraggio con cui sono raccolte testimonianze e fatte emergere le gravi violazioni dei diritti umani.

Tra i soggetti che svolgono questo tipo di attività, le organizzazioni non governative come la Commissione contro la Tortura delle Nazioni Unite, Human Rights Watch o Amnesty International e molti altri gruppi della società civile hanno messo a disposizione evidenze e testimonianze che hanno permesso di dar seguito alle richieste di riparazione e di giustizia da parte delle vittime oltre che generare la pressione politica necessaria per l'arresto dei sospetti e vincolare gli Stati al rispetto delle norme internazionali (ibid.).

Alcune organizzazioni internazionali di giustizia come l'ICC, l'ICTY, l'ICTR (Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda) ovviamente si sono impegnate nello sviluppo delle norme per motivi burocratici: esse devono giustificare il loro lavoro e rafforzare la loro legittimità istituzionale. D'altro canto gli Stati o le organizzazioni internazionali come l'UE utilizzano le norme di giustizia transizionale come leva per influenzare altri Stati a cambiare il proprio comportamento in una maniera accettata e appropriata a livello internazionale.

Indipendentemente dalle profonde motivazioni che muovono gli attori internazionali a favorire i progetti di giustizia transizionale si presume che gli obiettivi di tali iniziative siano comuni e condivisi: giustizia per le vittime, punizione dei responsabili, l'affrontare il passato in maniera critica e imparziale, la riconciliazione e la deterrenza per violenze e conflitti futuri.

Negli Stati appena usciti da un conflitto, ove vi è una grave mancanza di risorse economiche e istituzionali, per raggiungere questi obiettivi è fondamentale il supporto della comunità internazionale. Affinché gli Stati accolgano le procedure e le norme proposte gli attori internazionali esercitano diversi tipi di pressione:

- coercitiva: in Stati dove la domanda sociale di cambiamento normativo è debole e lo Stato è disinteressato, la comunità internazionale può costringere le istituzioni all'osservanza delle

norme o progetti di natura internazionale, vincolando la loro realizzazione a dei "premi", tra cui, aiuti economici, investimenti esteri o la *membership* in organizzazioni internazionali come l'Unione Europea. Questa strategia, anche chiamata "*stick and carrots*", oltre ai premi e ai benefici prevede che agli Stati inadempienti possano essere imposte sanzioni o sospesi gli aiuti economici e finanziari. La pressione coercitiva quindi attiva un semplice processo di negoziazione politica: "Se ottemperi agli obblighi, godrai di benefici, se non ottemperi sarai soggetto a sanzioni". Con questo tipo di approccio le *elite* domestiche non hanno molte scelte: rifiutandosi di cooperare affronteranno pesanti conseguenze a livello internazionale, cooperando invece rischiano di perdere consenso a livello domestico poiché queste norme, come spesso accade, possono essere percepite a vario livello come elementi parziali, calati dall'alto e di conseguenza inaccettabili. In queste condizioni politiche per gli attori politici è meglio scegliere il rispetto di alcune norme ignorandone altre e presentare l'adozione delle prime al pubblico come uno *step* necessario per avere in cambio aiuti e benefici. In questi casi non s'innesca un cambiamento politico né sociale poiché l'adozione delle norme è finalizzata unicamente al guadagno di vantaggi internazionali producendo così dei risultati ben lontani da quelli auspicati dalla comunità internazionale (Subotic, 2009).

- Simbolica: gli Stati sono attori sociali e in tale veste desiderano realizzare legami associativi con gli altri Stati: per essere riconosciuti come attori legittimati nello scenario internazionale essi entrano a far parte di "*club* internazionali" come UE, NU, NATO etc. In Stati animati da un forte desiderio di entrare a far parte dei suddetti circoli la comunità internazionale può esercitare una pressione simbolica che funziona secondo una logica molto

semplice: "Se ti conformerai alle regole suggerite, diventerai uno di noi".

I benefici che derivano dall'appartenenza a un'organizzazione internazionale come la NATO o l'Unione Europea, oltre ad essere di natura economica e politica (alleanze militari, accesso ai mercati regionali, aiuti economici, partecipazione ai processi decisionali), sono di natura paradigmatica.

In modo crescente la partecipazione a organizzazioni internazionali e altri tipi di forum multilaterali è considerato necessario e appropriato per quegli Stati che vogliono apparire come "buoni cittadini globali". L'adesione all'Unione Europea può significare ciò che i candidati vogliono essere o sono già europei, liberali e democratici.

In altre parole gli Stati rispettano e soddisfano le norme delle istituzioni internazionali non per il loro significato precettivo ma per quello normativo e simbolico.

- Burocratica: in condizioni d'incertezza e instabilità politica gli attori internazionali possono affidarsi a un tipo di pressione burocratica per assicurarsi che gli Stati destinatari adottino e introducano nel loro ordinamento le normative internazionali.

Questo accade quando gli Stati non hanno la possibilità di trovare soluzioni domestiche a problemi interni. In questi casi per gli Stati l'unica soluzione possibile può essere l'affidarsi alla comunità internazionale che fornisca delle soluzioni istituzionali facilmente adottabili e meno penalizzanti sul bilancio nazionale. Il messaggio che è lanciato dalla comunità internazionale in questo caso è: "Attieniti alle regole e risolveremo il tuo problema".

Questo modello permette la diffusione a livello internazionale delle buone pratiche adottate dagli Stati perché già legittimate e messe a punto in altre circostanze; la diffusione può avere effetti regionali o

sugli Stati vicini che decidono di conformarsi per senso di competitività o per paura di "rimanere indietro". La teoria costruttivista ha identificato questo fenomeno come quello della "giustizia a cascata"¹⁸ che si presenta quando il prestigio internazionale di un modello di giustizia transizionale aumenta la sua attrattività a livello domestico.

1.4.2 La società civile internazionale

Esistono diversi tipi di società civile internazionale: gruppi della società civile di un paese i cui sforzi sono diretti anche ad altri paesi sottoposti a processi di giustizia transizionale; organizzazioni e movimenti no-profit e istituzioni transnazionali come l'Organizzazione degli Stati americani. Degni di nota sono anche i gruppi investigativi / di difesa dei diritti umani internazionali che conducono indagini, denunciano le violazioni dei diritti umani, monitorano il loro rispetto e formulano raccomandazioni su come dovrebbero essere trattati gli abusi del passato e come prevenire violazioni future (Crocker in Rotberg & Thompson, 2000). Oltre a fornire supporto di vario genere questi attori internazionali possono anche rafforzare la legittimità dei gruppi civili nazionali stabilendo delle collaborazioni per il perseguimento degli obiettivi della giustizia transizionale. Organizzazioni come Amnesty International e Human Rights Watch attraverso il loro lavoro contribuiscono notevolmente al processo di giustizia: promuovono il dibattito pubblico, organizzano campagne politiche, attuano programmi chiave, organizzano incontri internazionali e regionali spesso coospitati e coorganizzati con il governo del paese in cui si svolgono, promuovono partenariati tra istituzioni pubbliche, organizzazioni non governative e altri protagonisti del contesto sociale.

¹⁸ Cfr. Sikkin K., Joon Kim H., *The Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations*, Annual Review of Law and Social Science, vol. 9, 2013, pp. 269-285

A tal proposito Amnesty International nel 2014 ha pubblicato un *report* sul caso serbo meritevole di attenzione "Serbia: ending impunity for crimes under International law"¹⁹ che contiene un'analisi molto dettagliata di quello che è stato il corso della giustizia transizionale nel Paese e alla fine del quale vengono formulate delle raccomandazioni dirette al governo. Il rapporto stilato da parte di un'organizzazione non governativa internazionale come Amnesty International è certamente importante per il lavoro di ricerca di per sé ma anche e soprattutto perché questa è in grado di portare evidenze sotto gli occhi della comunità internazionale. Il rapporto, infatti, è anche indirizzato all'attenzione dell'Unione Europea che è incitata a prendere sul serio la questione dei diritti umani e dell'impunità in Serbia prima che sia troppo tardi (quando sarà diventata membro UE):

The organization however considers the process of enlargement as a critical moment to monitor and improve the human rights situation in the country and to address one of the most egregious and continuing violations: impunity for crimes under international law. The process leading to the eventual accession of Serbia to the EU provides a unique opportunity for Serbia to address persistent obstacles to the effective and timely investigation and prosecution of crimes under international law, and for the European Commission (EC) to encourage the Serbian authorities to take the necessary measures towards ending impunity for such crimes. The next few years are crucial. By the time Serbia reaches its goal of EU membership, more evidence will have been lost or destroyed, witnesses' memories will have further faded, and many victims may have died, still awaiting justice.²⁰

¹⁹ <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur700122014en.pdf>

²⁰ Ibid., p.6

In altre parole, la società civile internazionale, forte della sua posizione privilegiata, fa da megafono rispetto alle piccole realtà locali le cui richieste e denunce prese singolarmente non verrebbero mai prese in considerazione all'interno di organizzazioni come l'Unione Europea.

A ben guardare ci sono sia meriti che limitazioni della società civile internazionale rispetto alla giustizia transizionale se valutata in relazione ai ruoli dei governi nazionali e alla società civile domestica. Essa può promuovere la giustizia transizionale in un Paese fornendo ai gruppi della società civile e agli stessi governi risorse materiali, condividendo precedenti esperienze e lezioni apprese in precedenza, legittimità e supporto materiale ma può anche agire in un modo inadeguato.

Così come per tutti gli altri attori 'esterni' che intervengono in un periodo di transizione vi è il rischio che le sue azioni vadano a indebolire, a ostacolare il processo di giustizia o a esacerbare le critiche interne.

La loro estraneità alla situazione può sfociare in una grave ignoranza in merito alle sfide particolari di una società di transizione e portare a decisioni sbagliate. In particolare, un aspetto fondamentale che diverse volte è stato trascurato dalla società civile internazionale è la tempistica della sua azione.

La società civile, infatti, potrebbe avanzare iniziative non idonee rispetto ai tempi correnti: questo è stato il caso della Bosnia in cui il dibattito si è diviso tra coloro che ritenevano che il Paese fosse pronto alla realizzazione di una commissione per la verità e riconciliazione, tra cui l'United States Institute of Peace, e coloro che ritenevano che i tempi non fossero ancora abbastanza maturi. Al contrario, può accadere che questa decida di attivarsi quando ormai è troppo tardi e quando tutte le finestre di opportunità si sono già chiuse.

I tempi del suo coinvolgimento potrebbero essere troppo lunghi o troppo brevi: nel primo caso si andrebbe a creare un ostacolo allo sviluppo delle capacità e dell'autonomia da parte dei governi e dei gruppi civili

domestici nel portare avanti il processo di giustizia e riconciliazione, nel secondo il rischio è quello di abbandonare il processo di giustizia 'a metà'.

Per quanto riguarda quest'ultima eventualità il caso dell'organizzazione No Peace Without Justice (NPWJ) è particolarmente emblematico. L'organizzazione che si fa promotrice della tutela dei diritti umani, della democrazia, dello Stato di Diritto e della giustizia transnazionale s'interessò anche del caso dell'ex - Jugoslavia e avviò un'importante campagna a sostegno dell'ICTY. Dopo la sua realizzazione però l'organizzazione si è, in effetti, messa da parte rispecchiando quella che è stata la tendenza e la convinzione della comunità internazionale ossia che il processo di giustizia si sarebbe completato con la fine del mandato del Tribunale, cosa che, di fatto, non successe.

Per mitigare questi rischi la società civile internazionale, così come tutti gli attori coinvolti nei processi di giustizia transizionale, devono interagire con gli attori e il contesto domestico e sviluppare una conoscenza molto approfondita di quelle che sono le dinamiche interne per comprendere quale sia il percorso più adatto, riconoscere che ogni nuova democrazia ha la responsabilità primaria e continua di raggiungere gli obiettivi multipli della giustizia transizionale e ultimo per ordine ma non per importanza, entrare nell'ottica della multidimensionalità della giustizia transizionale che non si esaurisce nella mera dimensione retributiva.

1.4.3 Attori politici domestici

La pace post-conflittuale è molto fragile: mentre la media del rischio di sprofondare in un conflitto per le società in via di sviluppo in una scala da 1 a 100 è di nove, per le società post-conflitto sale a quaranta durante i primi dieci anni dalla fine delle ostilità.²¹

²¹ Collier P. et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank Policy Research Report, Oxford: World Bank and Oxford University Press, 2003, pp. 150-151

Circa la metà dei conflitti civili insorgono in Paesi caratterizzati da precedenti esperienze di conflitto.²² Il rischio è ancora più alto in quei Paesi in cui al conflitto ha fatto seguito una forte competitività politica. In questi scenari i processi di giustizia transizionale, data la loro enfasi sulla discussione aperta delle violenze passate, costituiscono una nuova arena per la competizione politica, implicita o esplicita, che può rinforzare o al contrario minacciare l'intero processo in atto.

I partiti politici, che esprimono interessi in competizione tra di loro, possono costituire punti focali attorno ai quali sia le *elite* sia i cittadini articolano le loro opinioni e le loro reazioni nei riguardi di specifiche forme di giustizia transizionale.

Le elezioni in una società post-conflittuale possono segnare il passaggio a un'amministrazione più stabile e pacifica: esse influenzano in modo decisivo i processi di giustizia transizionale poiché il suo destino dipende largamente dall'allineamento politico e dalla volontà dei nuovi governanti.

I partiti politici svolgono funzioni molto importanti nello scenario politico di un Paese: aggregano specifici interessi, sono gli intermediari tra lo Stato e la società civile, coinvolgono la cittadinanza e costituiscono un fondamentale veicolo di trasmissione e diffusione di messaggi da parte un nucleo di persone a un pubblico più ampio. In altre parole, i partiti politici, specialmente i loro *leader*, con il loro potere d'influenza sull'opinione pubblica, giocano un ruolo fondamentale nel perseguimento o nel fallimento della giustizia transizionale.

I raggruppamenti politici, specialmente in scenari post conflittuali, possono assumere ruoli rilevanti come assurgere ad arene di riconciliazione tra le fazioni in precedenza in conflitto e svolgere una funzione sussidiaria rispetto allo Stato e/o alle agenzie statali distrutte durante il conflitto. Tuttavia, in molti casi è stato osservato che

frequentemente i nuovi partiti politici emersi dopo un conflitto mirano a rinforzare, più che a distruggere, i legami con il passato poiché molti di essi tendono a essere l'espressione di gruppi di ex ribelli o combattenti i quali, dopo un conflitto spesso risultano gli unici attori non-statali ben organizzati. Inoltre, data la forte competizione, molte delle organizzazioni politiche tendono ad assumere posizioni particolarmente estremiste.

E' necessario un ampio consenso per garantire il successo della giustizia transizionale e stabilire una pace duratura. Il disaccordo politico su determinate iniziative di giustizia transizionale può decretarne la delegittimazione e il totale fallimento così com'è stato per il caso della commissione per la verità e la riconciliazione per la Serbia e il Montenegro sciolta due anni prima della naturale scadenza del mandato a causa della totale assenza di volontà politica di sostenerla.

Da questo punto di vista le forze politiche possono costituire una lama a doppio taglio: da un lato sono in grado di fungere da piattaforme entro le quali costruire il consenso, dall'altro i partiti in conflitto possono politicizzare in maniera partigiana l'espressione e le pratiche del processo di giustizia transizionale.

In Paesi dove il passaggio dall'autoritarismo alla democrazia non è avvenuto attraverso una vera e propria rivoluzione sociale, è probabile che il vecchio regime sia ancora coinvolto formalmente o informalmente nell'apparato politico, militare, di polizia etc.

In questo tipo di scenari se la norma internazionale minaccia la posizione di questi individui e richiede la loro rimozione da posizioni di potere e controllo, le nuove *elite* transizionali saranno più restie alla sua realizzazione per paura di rappresaglie politiche, se non di un colpo di stato. La *compliance* in questi casi sarà superficiale e orientata dalle ricompense; i governi adotteranno delle norme, ratificheranno dei trattati internazionali e opereranno cambiamenti normativi e istituzionali solo nella misura in cui questo tipo di operazioni non costituisca una minaccia per il potere occulto del vecchio regime.

Lo scenario può essere ulteriormente complicato dalla lotta domestica tra le diverse fazioni politiche che possono cercare di sfruttare le nuove norme e istituzioni a fini di campagna elettorale e di ricerca del consenso.

In genere gli attori domestici possono essere suddivisi in coloro che si oppongono alle norme, chi le adotta strumentalmente e infine chi crede realmente ai loro fini e obiettivi e le supporta.

Quelli appartenenti alla prima categoria sono ideologicamente e politicamente contrari a un cambiamento politico. In Paesi in cui la legittimazione delle *elite* governanti è basata su ideologie che contrastano con l'ordine internazionale liberale, l'adozione di tali norme comporterebbe un rischio troppo alto in termini di perdita del consenso.

Per questo motivo i soggetti che adotteranno le nuove norme lo faranno riadattandole all'ambiente domestico ma soltanto per guadagnare i benefici promessi dalla comunità internazionale.

Nella seconda categoria rientra chi adotta le norme internazionali per presentarsi alla società come forza riformista e internazionalista oltre che considerare tale passo necessario per divenire un attore politico legittimato a livello internazionale. Anche in questo caso, come in quello descritto in precedenza, la *compliance* normativa è motivata da un incentivo esterno: il conseguimento di una legittimazione a livello internazionale.

Nell'ultima categoria ritroviamo i cosiddetti "*true believers*" ossia gruppi della società civile o altri gruppi di natura politica che in accordo con la comunità internazionale possono esercitare una forte pressione sui governi domestici per innescare un cambiamento politico e istituzionale.

Tuttavia, in situazioni post-conflittuali la società civile è spesso debole e molto divisa e inoltre l'alleanza con la comunità internazionale può costituire un elemento di forza ma può altresì essere dipinta da parte delle opposizioni politiche come un atto pericoloso e antipatriottico.

In condizioni d'incertezza politica spesso nessuno degli attori descritti detiene il monopolio nello scenario politico in transizione e ognuno di loro utilizza strumenti retorici e narrativi per far valere le proprie ragioni e raccogliere il maggior consenso domestico e internazionale.

Coloro che si oppongono all'intervento internazionale possono fare appello al nazionalismo, alla sovranità e all'indipendenza; chi è favorevole a un'adozione strumentale delle norme può focalizzare le sue ragioni sui benefici materiali e immateriali di cui godrà il Paese; chi è genuinamente favorevole all'adozione delle stesse potrà fare appello a motivazioni di tipo morale e cercare di generare supporto intorno ai valori di giustizia e onestà (Fisher, 2007).

1.4.4 La società civile domestica

I processi di giustizia e diffusione normativa sono spesso esaminati in una prospettiva *top-down* che si focalizza sul ruolo degli Stati e degli attori internazionali rendendo invisibili quelli della società civile che, al contrario, negli anni hanno assunto un ruolo cruciale nell'arena della protezione dei diritti umani e dei processi di giustizia transizionale.

Molte delle ricerche empiriche si sono focalizzate sulle procedure adottate dai governi nazionali e dalle organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite tralasciando completamente gli aspetti dell'utilizzo, adattamento, sviluppo e contestualizzazione delle nuove norme di giustizia da parte della società civile da cui dipende in gran parte il raggiungimento degli obiettivi fissati, in particolar modo la riconciliazione. In generale, nella letteratura, sono stati pochi i tentativi di analizzare i modi in cui gli attori sociali sono coinvolti nel processo di giustizia transizionale.

Il lavoro di David Backer da questo punto di vista è stato un'eccezione e può costituire un buon punto di partenza per analizzare i

legami e le relazioni che intercorrono tra le attività della società civile e quelle governative nell'ambito della giustizia transizionale.

Dagli anni '70 in poi, più di 60 Paesi hanno vissuto il passaggio da una forma di regime autoritario a una forma di democrazia, fenomeno che ha preso il nome di "terza ondata"²³: in quasi tutti questi casi sono state registrate gravi violazioni dei diritti umani come parte di una repressione organizzata o come "effetto collaterale" dei conflitti.

A tali violazioni i governi hanno risposto in diversi modi: dai processi giudiziari portati avanti da tribunali internazionali sponsorizzati dalle Nazioni Unite come i tribunali per il Ruanda o l'ex - Jugoslavia, alle amnistie o all'istituzione di commissioni di verità, procedura che a partire dagli anni '80 è diventata una prassi sempre più comune.

Ognuno di questi approcci determina un diverso grado di coinvolgimento della società civile: ad esempio le amnistie non richiedono alcun *imput* esterno mentre le prosecutions e le commissioni di verità richiedono una partecipazione attiva da parte di essa poiché il loro lavoro è in gran parte basato sulle evidenze e le testimonianze fornite dalle vittime.

Come messo in evidenza in precedenza la volontà della politica di perseguire queste iniziative di giustizia è cruciale ma frequentemente nelle società post-conflitto le forze più conservative prendono il sopravvento e ostacolano l'intero processo. Queste circostanze determinano un vuoto che gli attori non statali possono riempire e sfruttare giocando un ruolo complementare, se non sostitutivo, dei processi formali di giustizia d'iniziativa statale.

Un altro fattore che influenza il grado di coinvolgimento della società civile è la sua stessa capacità e inclinazione a partecipare ai

23 Espressione coniata da Samuel.P.Huntington che descrive la democratizzazione globale in tre "ondate": la prima avvenuta con il suffragio universale negli Stati Uniti all'inizio del XIX secolo, la seconda dal '62 alla metà degli anni '70 che vede 36 Stati democratici riconosciuti ed infine la terza iniziata nel 1974 e terminata negli anni '80 con la transizione democratica dell'America Latina.

processi di giustizia transizionale che dipendono dalla disponibilità di risorse economiche, dalla sua *expertise* e dal suo livello di organizzazione. Difficilmente questi elementi contraddistinguono la società civile nei contesti transizionali; essa è al contrario spesso sottosviluppata, non equipaggiata e dipendente finanziariamente e politicamente da attori che vogliono influenzarla.

La società civile è avvantaggiata sotto molti aspetti rispetto alle agenzie e alle istituzioni statali grazie alla sua vicinanza ai "livelli bassi" della società, nel lavoro di raccolta delle informazioni quest'aspetto si rende particolarmente evidente: anche se il governo può avere più strumenti per accedere alle informazioni ufficiali difficilmente riuscirà ad arrivare così a fondo come un'associazione che si occupa istituzionalmente delle vicende delle vittime.

I due settori, statale e civile, operando su livelli diversi ma complementari dovrebbero quindi cooperare per assicurare il successo della giustizia transizionale (Backer, 2003).

Lo studioso David Crocker ha tracciato tre tipologie di relazione che si possono instaurare tra società civile e Stato: interazione collaborativa, critica e oppositiva. Ognuna di queste disegna un grado differente di collaborazione o distanza tra i due attori (Crocker in Rotberg & Thompson, 2000).

Sulla scia delle analisi di Crocker, il contributo di Backer è stato quello di tracciare sei funzioni fondamentali che la società civile può ricoprire nell'ambito del processo di giustizia transizionale: alcune riflettono attività *standard*, altre riflettono funzioni specifiche e peculiari.

1.4.5 I contributi della società civile alla giustizia transizionale

Le organizzazioni e le associazioni che si occupano del tema dei diritti umani sono note per il loro lavoro di raccolta di dati e testimonianze sugli abusi dei diritti umani. Queste informazioni sono un contributo prezioso per i processi di giustizia internazionale per diverse ragioni.

Per prima cosa creano documentazione storica concreta e specifica indispensabile per ottenere la verità sul passato. Dato che i processi giudiziari e i processi formali di giustizia transizionale spesso prendono avvio diversi anni dopo il conflitto il rischio è quello di non poter più disporre delle evidenze necessarie. Per questo motivo la raccolta di testimonianze e di prove da parte della società civile in alcuni casi si è rivelata essenziale per far emergere gli eventi, le cause e le relazioni tra i vari abusi ed eventi durante il conflitto.

Ad esempio, durante la dittatura di Pinochet durata diciassette anni, due organizzazioni religiose - il Comitato ecumenico di cooperazione per la Pace in Cile (1974-1975) e la Chiesa cattolica romana la Vicaría de la Solidaridad (1976-1992) - raccolsero migliaia di prove e trascrizioni giudiziarie riguardo alle sparizioni che poi si rivelarono fondamentali per le indagini della Commissione nazionale per la verità e la riconciliazione il cui mandato estremamente breve, di diciotto mesi, non le avrebbe permesso tale lavoro di raccolta.

Un'altra funzione nodale della società civile è quella di alimentare il dibattito pubblico sul proprio passato e sulla questione dei diritti umani, soprattutto in quelle situazioni dove la politica locale è incline al negazionismo e all'amnesia a proposito dei fatti accaduti.

Anche per quanto riguarda il supporto alle vittime in molti ambiti quali quello medico, legale e d'assistenza spesso entrano in gioco le associazioni e i gruppi della società civile i quali vanno a riempire i vuoti lasciati dalle istituzioni statali.

A tal proposito l'associazione Vive Zene²⁴, in Bosnia, è il tipico esempio di organizzazione non governativa che nasce dopo un conflitto in circostanze in cui il governo non provvedeva ad attività di soccorso essenziali per la riabilitazione delle vittime. Le attività di questo tipo sono volte a ridurre gli effetti dei traumi delle vittime di tortura, stupro e altre forme di abuso, prevenire la trasmissione trans-generazionale del trauma e facilitare la reintegrazione delle vittime nella comunità.

Le vittime di guerra spesso non hanno altre scelte che rivolgersi a queste associazioni poiché a causa di gravi lacune normative e dei lunghi *iter* burocratici non viene loro riconosciuto lo *status* giuridico di vittime che consentirebbe di accedere ai programmi di assistenza e supporto statali.

Nel complesso queste attività, che possono essere sia di natura psicologica, materiale (assistenza medica, programmi di *training* e educazione) che finanziaria, danno un importante contributo alla ricostruzione delle relazioni, alla riconciliazione e allo sviluppo di quelle società uscite da poco da guerre civili o da conflitti etnico - religiosi.

Com'è emerso in alcuni casi, la società civile va a ricoprire ruoli e funzioni che in teoria sarebbero riservati alle autorità e alle istituzioni statali.

I sei scenari delineati Backer possono costituire un quadro di riferimento teorico entro cui inserire le attività della società civile e descrivere i diversi tipi di collaborazione che vanno a instaurarsi tra la stessa e i governi e le implicazioni nel processo di giustizia transizionale e nel panorama di sviluppo politico.

La situazione ideale è senz'altro quella in cui la società civile è già presente e organizzata nel momento di transizione e già è stabilita una relazione di collaborazione con il governo. In questo scenario la società

²⁴ Associazione nata nel marzo 1994, su iniziativa del gruppo femminile tedesco Dortmund, con l'aiuto delle donne di Tuzla (BiH). Lo scopo dell'istituzione è quello di fornire assistenza psicosociale veloce, efficiente e continua a donne e bambini che al tempo sperimentavano gravi esperienze traumatiche e varie forme di tortura (psicologica, fisica e sessuale), <https://www.vivezene.ba/>

civile può dare un contributo efficace sin dall'inizio se non addirittura prima che sia sollevata la questione della giustizia transizionale nell'agenda politica.

In secondo luogo, in questa circostanza ideale, il governo è aperto a nuove proposte e si rende disponibile a stabilire nuove *partnerships* con le associazioni e le organizzazioni non governative presenti sul territorio.

Tale tipo di orientamento tuttavia non implica che l'intero lavoro debba essere svolto su base collaborativa, bensì che ci sia anche una chiara divisione dei compiti che eviti la sovrapposizione delle attività e una dispersione delle risorse economiche, aspetto non trascurabile nelle società in transizione giacché spesso versano in gravi condizioni di deficit.

Nella realtà è molto difficile che i processi di giustizia transizionale riescano a stabilire questo tipo ideale di collaborazione: gli scenari che verranno descritti di seguito, di contro, evidenziano una serie di fenomeni che sono stati riscontrati in numerose situazioni post-conflittuali.

Come già affermato in diverse occasioni, la società civile spesso non si trova nelle condizioni finanziarie e strutturali idonee a supportare le proprie attività. In questi casi una delle soluzioni può essere cercare l'aiuto statale che può però comportare la possibile influenza politica di attori appartenenti al vecchio regime autoritario il cui reale obiettivo è bloccare o scoraggiare ogni iniziativa della società civile. In questo caso le uniche scelte per tutelare la propria imparzialità rimangono operare in totale autonomia o affidarsi a un qualche tipo di supporto internazionale.

Quando la *leadership* è riluttante ad avviare processi di giustizia transizionale, così com'è successo in Europa dell'est, il rapporto tra governo e società civile può essere esacerbato e l'ambiente conflittuale che ne risulta può altresì privare la società di quelli che dovrebbero essere gli intermediari chiave tra il governo e la cittadinanza.

In scenari transizionali la società civile spesso si trova in una fase embrionale ed è irrealistico aspettarsi che possa giocare un ruolo indicativo nel panorama politico di Paesi appena usciti da un conflitto; di

conseguenza, nonostante i governi o la comunità internazionale inizino processi di giustizia transizionale, è difficile che a questi segua un coinvolgimento attivo della società civile che tenderà a essere molto limitato ma che è comunque un ingrediente essenziale per la buona riuscita dell'intero processo di transizione.

Tuttavia, il rischio in cui s'incorre quando non è coinvolta la società civile è che vengano trascurati i bisogni reali della comunità e che a un certo punto il processo sia abbandonato e cada nell'oblio decretando così il fallimento dell'intera operazione.

Quando il governo, per i diversi motivi sopradescritti, non ha intenzione di trattare con il passato può ricorrere a strumenti come le amnistie e decidere di non perseguire giuridicamente i colpevoli. Questo tipo di decisione però è rischioso per il governo stesso la cui legittimità rischia di essere fortemente messa in discussione dalla società civile che, appena uscita da un conflitto, si aspetta un cambiamento e una transizione democratica.

Tutti gli scenari appena descritti riflettono gli aspetti dinamici dei periodi di transizione e la mutua relazione che intercorre tra livello civile e statale le cui politiche – che Backer definisce condizioni di “domanda” e “offerta”- non sono stabili e s'influenzano a vicenda.

1.4.6 Modelli di partecipazione della società civile

Il passo successivo compiuto da Backer è stato individuare tre macro-modelli che racchiudono le tre tipologie principali di coinvolgimento della società civile entro cui inserire le varie ipotesi di scenario: partecipativo, critico e oppositivo.

Il tentativo che sarà fatto di seguito sarà applicare questo modello all'esperienza della società civile nei Balcani.

Il modello di partecipazione è per l'appunto focalizzato sulla partecipazione della società civile nei processi di giustizia transizionale - giudiziari e non - nelle sue diverse esplicitazioni: raccolta di dati, testimonianze, assistenza alle vittime etc.

In questo modello la società civile è concepita come *partner* delle autorità pubbliche e il suo ruolo è principalmente quello di assistere e rafforzare il processo di giustizia transizionale e le istituzioni.

La partecipazione diretta della società civile può consolidare il processo di giustizia ma al contempo influenzare la stessa a tal punto da inibirne il progredire allineandosi totalmente all'agenda e agli obiettivi prefissati dallo Stato o dalla comunità internazionale.

Questo modello riflette la concezione neoliberale di società civile. In questa definizione la società civile è concepita come il "terzo settore" oltre allo Stato e al mercato. In realtà la società civile non è semplicemente un contrappeso dello Stato e del mercato, come afferma Mary Kaldor, poiché non solo "limita" il potere statale bensì agisce come sua sostituta in molte delle attività di cui dovrebbe occuparsi quest'ultimo (Kaldor, 2003).

I procedimenti giudiziari intrapresi nelle corti domestiche, internazionali e ibride sono stati il principale strumento di giustizia transizionale nei Balcani. Il Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia fu istituito nel 1993 dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite durante il conflitto in Bosnia.

Per tutti gli anni '90 il Tribunale fu pressoché trascurato e ignorato sia dalla comunità internazionale che dalle *elite* locali. La situazione cambiò con la fine dei regimi di Milošević e di Franjo Tuđman e con l'emergere dell'esigenza dell'adesione all'Unione Europea poiché la cooperazione con l'ICTY divenne condizione vincolante all'apertura dei negoziati per divenire Stato membro.

Come risultato di una crescente pressione internazionale molti sospetti furono arrestati e giudicati, compresi ufficiali di alto grado sia militari sia civili.

Un gran numero d'individui fu giudicato anche da parte delle corti domestiche, anche se in molti di questi casi non sono state riscontrate le condizioni minime del "giusto processo". Dagli anni 2000 però cominciarono a nascere nuove strutture domestiche e ibride più imparziali e credibili come ad esempio la Camera per i Crimini di Guerra istituita nell'ambito del Tribunale di Stato della Bosnia-Erzegovina finanziata e supportata dall'Unione Europea.

La società civile attraverso la sua partecipazione ha modellato sia i caratteri sia i risultati di tutti questi processi.

La documentazione raccolta da parte di diversi gruppi civili e consegnata all'ICTY è stata cruciale in molti processi, incluso il caso Foča, di particolare rilevanza in quanto fu il primo nella storia legale europea dove è stato riconosciuto lo stupro come arma di guerra.²⁵

Per quanto riguarda i processi domestici invece il ruolo della società civile è stato ancora più importante.

Il Centro Umanitario per la Legge (HLC), organizzazione non-governativa con sede a Belgrado e Pristina, ha avuto un ruolo pionieristico nel coinvolgimento delle vittime all'interno delle corti. Essa ha provveduto a identificare le vittime, accompagnarle e supportarle nel processo di testimonianza e permettere alle famiglie non provenienti dalla Serbia di seguire e monitorare i processi in corso. Le sue attività, come nel caso di quelle di molte altre associazioni, sono consistite nell'affrontare alcune delle maggiori sfide diffuse nella regione: mancanza di volontà politica di perseguire i propri ufficiali, debole capacità giudiziaria, scarsa, se non assente protezione delle vittime chiamate a testimoniare e infine grande riluttanza dei testimoni a varcare i confini e cercare giustizia da parte di quelle istituzioni che ritenevano partigiane e prevenute a loro riguardo.

²⁵ Cfr. ICTY, *Sentencing Judgement in the Kunarac, Kovac and Vukovic (Foca) Case*, <http://www.icty.org/en/press/sentencing-judgement-kunarac-kovac-and-vukovic-foca-case>

La partecipazione attiva e il loro supporto a istituzioni internazionali come l'ICTY però hanno fatto sì che la società civile, spesso e volentieri, diventasse il bersaglio di campagne diffamatorie da parte della politica, delle istituzioni e della frangia nazionalista della stessa società civile, segmenti tutti che percepiscono la giustizia transizionale come un processo non equo e imposto dall'alto. L'assoluzione da parte del Tribunale di diversi individui appartenenti ai vertici militari ha dal canto suo aumentato il malcontento generale di coloro che in precedenza avevano supportato questa istituzione.

Il secondo modello è quello della contestazione: se nel primo modello la società civile è concepita come un attore che facilita il processo di giustizia transizionale, in questo caso è intesa come un sito di lotta e resistenza.

La dinamica centrale in questo modello è la contestazione delle norme e delle strutture di giustizia. In questo caso la società civile serve da *mezzo* attraverso il quale differenti concezioni di giustizia sono dibattute e articolate e tramite il quale le risposte specifiche alle violazioni dei diritti umani sono assoggettate allo scrutinio e al dibattito pubblico. Questo modello comprende non solo attori come le organizzazioni non governative e le associazioni civili ma anche movimenti sociali meno organizzati come quello delle "Madres de Plaza de Mayo"²⁶ in Argentina.

La logica della contestazione può legittimare sia le norme e gli strumenti della giustizia transizionale sia alimentare la resistenza o minacciare il supporto all'intero processo. La sfida principale che questo modello deve fronteggiare è la qualità del dibattito pubblico: in particolare il fatto che nelle società post-conflittuali è raro che siano presenti le condizioni per un dibattito completamente libero.

²⁶ Movimento nato su iniziativa delle madri dei desaparecidos, ossia i dissidenti durante la dittatura militare in Argentina tra il 1976 e il 1983, per rivendicare la scomparsa dei loro figli e ottenere la restituzione dei loro corpi.

Le limitazioni alla libertà di espressione possono derivare da repressione da parte dello Stato o da forze più subdole come il potere dei media e editoriale, soprattutto quando questi sono allineati con le stesse *elite* implicate negli abusi del passato. In questo tipo di situazioni le voci della società civile sono zittite ed emarginate.

In questo scenario la concezione di società civile è affine a quella della teoria post-moderna che la concepisce come un'arena di pluralismo e contestazione inclusiva di una vasta gamma di attori (Kaldor, 2003).

La contestazione nei Balcani ha avuto un impatto importante sulla legittimità di diversi processi di giustizia transizionale.

Per quanto riguarda tutti i procedimenti di ricerca della verità, ad esempio, le contestazioni della società civile hanno pregiudicato l'affidabilità e il supporto pubblico di alcune iniziative limitandone l'impatto o portandole al collasso.

La Commissione per la verità stabilita nella Repubblica Sprska terminò il lavoro già avviato e pubblicò nel 2004 un report sui massacri avvenuti. Il report fu interpretato in diverse maniere all'interno della società civile e molto criticato soprattutto dalle associazioni delle vittime di guerra secondo le quali la commissione fu imposta per volontà della comunità internazionale e non a seguito di un genuino rimorso e di una reale convinzione a indagare sui crimini del passato.

Le posizioni in merito alla giustizia transizionale nella regione dei Balcani sono state particolarmente divergenti all'interno della società civile. Coloro che appoggiavano l'ICTY, soprattutto gruppi di attivisti per i diritti umani e circoli di intellettuali liberali, hanno sottolineato con forza l'importanza di promuovere nella regione la trasparenza, la fine dell'impunità e l'individuazione delle responsabilità per stabilire la verità ed evitare visioni distorte e/o strumentalizzate delle vicende storiche.

Dopo diverse assoluzioni di persone ritenute colpevoli dalla maggior parte della cittadinanza, il dibattito pubblico intorno all'ICTY si è inasprito

e molti dei suoi sostenitori iniziali ne divennero i principali oppositori invocando forme di giustizia alternativa diverse da quella retributiva.

La maggior parte delle critiche è pervenuta dal cosiddetto "blocco patriottico" in Serbia (nazionalisti, Chiesa Ortodossa e media) e dalle associazioni dei veterani militari: la resistenza della società civile è in parte derivata dalla forte influenza politica che questi soggetti ancora esercitavano.

I processi contro i criminali portati avanti dalle corti e dai tribunali domestici hanno altresì suscitato molta contrarietà all'interno dell'opinione pubblica.

Quando nel 2001 una corte a Rijeka, in Croazia, ha accusato il generale croato Mirko Norac di crimini di guerra contro i civili serbi, le associazioni dei veterani di guerra si mobilitarono in tutta la regione e oltre centomila persone scesero per le strade urlando gli *slogan* "Siamo tutti Mirko Norac" e "Giù le mani dalla nostra guerra santa".

Nello stesso momento nacque una contro-dimostrazione per iniziativa di altri gruppi per i diritti umani che si radunò sotto il motto "La nostra voce per lo stato di diritto".²⁷ Questi eventi hanno dimostrato come anche dopo la guerra certi attori politici hanno continuato, e tuttora perseverano, a influenzare fortemente il clima politico e ideologico.

Un altro importante aspetto di questa controversia è stato la totale censura, anche da parte dei media, dei serbi croati nel dibattito pubblico rendendo così in pratica impossibile la genesi di una memoria storica veritiera e condivisa.

Il terzo modello di partecipazione della società civile, ossia la mobilitazione, spesso nasce al di fuori dei meccanismi e dei processi formali di giustizia creando spazi autonomi per il dibattito e l'attivismo della giustizia transizionale.

²⁷ The associated press, *Croatian Rally Protests U.N. And Demands Early Elections*, New York Times 12 febbraio 2001, <https://www.nytimes.com/2001/02/12/world/croatian-rally-protests-un-and-demands-early-elections.html>

Data la loro estraneità a questi processi formali i movimenti di questo genere non dipendono né dallo Stato né dalla comunità internazionale che di solito guidano questi processi. Questa libertà di azione della società civile ha in alcuni casi partorito risposte alternative e innovative di giustizia.

Se i primi due modelli di partecipazione implicavano rispettivamente 'supporto' o 'critica' questo modello implica 'alternativa' che può derivare da un'ampia gamma di attori quali ONG, associazioni, movimenti sociali meno organizzati, gruppi di cittadini, intellettuali e media indipendenti.

Questo modello può essere interpretato come una "giustizia transizionale dal basso" che ha considerevoli implicazioni sia sui processi transizionale sia sulla società civile stessa.

Da un lato, la società civile va a riempire le lacune lasciate dagli attori statali e internazionali, dall'altro, gli individui e i gruppi, appropriandosi di queste iniziative, diventano soggetti attivi della giustizia transizionale e non solo oggetto di questa calata dall'alto secondo una dinamica *top-down*.

Questo modello di partecipazione della società civile ha molte affinità con la versione "attivista" della società civile: in questa prospettiva essa è intesa come "*active citizenship, to growing self-organization outside formal political circles, and expanded space in which individual citizens can influence the conditions in which they live both directly through self-organisation and through political pressure.*" (Kaldor, 2003)

Il coinvolgimento della società civile in contesti post-conflittuali segnala il risveglio e il rafforzamento della stessa ed esprime la volontà di partecipare attivamente alle questioni pubbliche.

La mobilitazione civica nei Balcani ha portato alla nascita di diversi spazi autonomi per donne, giovani, artisti, accademici, intellettuali che hanno permesso di far evolvere il dibattito e sperimentare nuovi metodi e

strumenti che affrontassero il passato e che non sarebbero stati ipotizzabili con i percorsi convenzionali.

Nell'ex - Jugoslavia una delle attività portate avanti con molta determinazione da parte della società civile è stata la raccolta di testimonianze e documentazione storica: stabilire i fatti e le atrocità del passato è stata una priorità chiave di molti nella regione.

L'importanza della documentazione è un insegnamento del passato: già negli anni '80 e '90 era considerato *tabù* parlare della Seconda Guerra Mondiale e la storia venne soppressa, strumentalizzata e manipolata relativizzando o negando completamente i crimini commessi. La politicizzazione della storia e delle sue atrocità fu così esplosiva nell'allora Repubblica socialista di Jugoslavia che gli osservatori descrissero tale situazione come una "guerra civile verbale".²⁸

Questo precedente storico è importante per comprendere il significato e l'importanza riservata al lavoro di documentazione e di ricerca della verità teso ad affrontare e far luce sul passato nei Balcani. Stabilire l'accaduto è percepito dai più come un elemento indispensabile per prevenire futuri conflitti.

La società civile ne è stata attenta protagonista sin dall'inizio della guerra in Jugoslavia ma con il passare del tempo gli obiettivi sono cambiati.

Nel mezzo del conflitto i gruppi per i diritti umani e i media indipendenti riportavano ciò che stava accadendo per far pressione sui soggetti domestici e internazionali affinché intervenissero per porre fine alle ostilità.

Dopo la fine del conflitto, l'obiettivo divenne quello di promuovere e sostenere i processi di giustizia transizionale.

²⁸ Robert Hayden, *Serbian and croatian nationalism and the war on Yugoslavia*, Cultural Survival Quarterly Magazine, Giugno 1995, <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/serbian-and-croatian-nationalism-and-wars-yugoslavia>

Come già rilevato, il lavoro di documentazione della società civile fu cruciale sia in numerosi processi affrontati dall'ICTY che nelle corti domestiche ed ha assunto ancora più rilevanza nel momento in cui nella regione il *focus* è passato progressivamente dalla giustizia retributiva a quella riparatoria.

Gli sforzi attuali per documentare le perdite umane o mappare le atrocità (campi di detenzione e di stupro) sono volti, oltre ad un risarcimento morale, a dare impulso al riconoscimento dei fatti e all'istituzione di una procedura condivisa che ne stabilisca l'ufficialità e che permetta di rimodellare la memoria collettiva sulla base dei fatti concretamente accertati.

Nei Paesi dell'ex - Jugoslavia sono nate molte iniziative della società civile focalizzate su crimini e aree specifiche. Tra le più importanti da menzionare ricordiamo: il Registro delle vittime del conflitto bosniaco, il Centro di documentazione e ricerca a Sarajevo, il database sulle vittime di guerra in Kosovo, il progetto "Mappando il genocidio" portato avanti dall'Iniziativa Giovani per i Diritti Umani su Srebrenica.

Oltre a queste tante altre mirate a includere all'interno dei processi di giustizia transizionale dimensioni spesso trascurate come quella del gender attraverso l'inclusione dell'universo femminile nella Corte delle donne per l'ex- Jugoslavia (Rangelov, 2015) e infine, iniziative di stampo culturale come quella avviata del regista di teatro Anes Osmic che con il suo nuovo spettacolo intitolato "Stivali gialli" si propone di affrontare i pregiudizi e la stigmatizzazione sociale affrontati dalle persone che sono state violentate o sessualmente aggredite durante la guerra in Bosnia. Quest'ultima in particolare è particolarmente meritevole di attenzione perché è espressione di un bisogno fortemente sentito di integrazione(del team fanno parte persone di tutti i Paesi della ex – Jugoslavia) e di racconto e supporto nei confronti delle vittime che molto spesso non possono farsi portavoce in prima persona di quello che hanno subito a causa del forte pregiudizio sociale nei loro confronti.

Il ruolo della società civile nel processo di giustizia transizionale dei Balcani è stato fin qui analizzato attraverso la lente di tre modelli specifici d'interazione che hanno dimostrato come questa possa influenzare in modo decisivo l'intero processo di giustizia sia in modo positivo sia negativo. Rimane da precisare che ciò cui fa riferimento Backer con il termine società civile sono essenzialmente le organizzazioni non-governative e le associazioni civili. Questa interpretazione riduttiva della società civile è oggi fuorviante poiché ignora e non considera attori politici i movimenti sociali che hanno guidato la democratizzazione in diverse parti del mondo e che possono essere accreditati come parte integrante nel processo di costruzione del discorso della giustizia transizionale e della nascita di modelli alternativi di giustizia.

2. Il caso serbo

2.1 La condizionalità europea

In questo capitolo si partirà da un'analisi del funzionamento della strategia della condizionalità europea adottata nel processo di allargamento dell'Unione per poi valutare quale sia stata la sua efficacia in merito agli obiettivi di lotta all'impunità, di stabilità e di riconciliazione nella regione.

La condizionalità nell'ambito delle politiche della comunità internazionale di assistenza allo sviluppo si riferisce alla pratica di allocazione delle risorse in conformità a obiettivi da raggiungere in precedenza fissati. Questa strategia prevede altresì che se i Paesi beneficiari non rispettano e non raggiungono i *target*, i donatori possano arrestare il flusso delle donazioni.

La condizionalità europea si differenzia da quella esercitata da altre organizzazioni come il Fondo Monetario Internazionale poiché i benefici che ricevono i Paesi non sono solo finanziari ma si estendono anche alla possibile adesione all'Unione europea. In essa questa strategia negli anni è passata dall'essere uno strumento minore utilizzato negli accordi con i Paesi terzi a pilastro principale della politica di allargamento dei confini.

Si definisce condizionalità dell'allargamento europeo la trattativa tra l'Unione Europea e i Paesi candidati attraverso la quale la prima offre ai candidati una prospettiva realistica di adesione se questi ultimi introducono una serie di riforme domestiche. Di contro, in caso di non conformità, si prevedono sanzioni di vario genere tra cui il ritiro degli aiuti economici e/o l'arresto o il rallentamento dell'intero processo dell'adesione.

La strategia europea può essere inquadrata in quello che nel capitolo precedente è stato descritto come l'approccio della carota e bastone.

La motivazione dell'Unione Europea è che vede se stessa come un *club* con regole specifiche e quindi richiede un allineamento degli stati candidati agli *standard* degli altri membri che godono già di un regime democratico stabile, un'economia di mercato funzionante, il rispetto per lo Stato di diritto e un insieme di diritti e di obblighi giuridici che li accomunano, definiti nel loro insieme "*acquis communautaire*".²⁹

L'Unione Europea risponde alle richieste di adesione con l'apertura dei negoziati attraverso i quali si creano delle attese che i Paesi candidati dovranno soddisfare entro un certo numero di anni, il 2025 ad esempio per Serbia e Montenegro, per diventarne membri.

In questo processo di negoziazione c'è il rischio che il governo del Paese candidato, di fronte ai rischi di una potenziale opposizione domestica alle riforme e alla diminuzione del consenso, possa essere tentato di posticipare alcune riforme o uniformarsi in modo solo simbolico, riducendo così i costi domestici.

Il notevole incremento dell'utilizzo della strategia per la condizionalità da parte dell'Unione Europea ha coinciso con l'esplosione di analisi e studi sull'impatto sui Paesi, sulla loro politica e sul loro assetto istituzionale. Il processo di allargamento europeo si basa su una serie di riforme e trasformazioni che rientrano nei cosiddetti Criteri di Copenhagen definiti dal Consiglio Europeo nel 1993.

Successivi criteri amministrativi furono introdotti durante il Consiglio Europeo di Madrid del 1995 e andarono a estendere la portata delle riforme in aree come quella dei diritti umani, sicurezza nucleare, sistema giudiziario, diritti delle minoranze etniche, rapporti con i vicini e cooperazione regionale etc. (Steunenberg, Dimitrova 2007).

Per quanto riguarda la condizionalità europea nei Balcani, poco dopo il collasso del regime comunista nell'est Europa e la risurrezione delle

²⁹ Documento integrale sui capitoli dell'*acquis* disponibile su: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en

tensioni etniche, l'Europa ha dovuto far fronte alla minaccia d'instabilità proveniente dalla periferia.

La condizionalità dell'UE è stata concepita come uno strumento multidimensionale orientato alla riconciliazione, alla ricostruzione e alla riforma dello Stato di diritto. La letteratura scientifica che analizza la politica di "condizionalità" dell'UE nei Balcani è pressoché concorde nel definire questo meccanismo secondo alcune linee guida ben determinate.

In primo luogo, la "condizionalità" è definibile come un processo giuridico-politico promosso dall'Unione per spingere o costringere questi Paesi a cambiare le loro strutture interne anche attraverso una serie di aiuti condizionati all'adozione di specifiche riforme. In secondo luogo, la politica di "condizionalità" dell'UE nei Balcani occidentali non si qualifica unicamente come un processo negoziale per sua stessa natura compromissorio, ma anche e soprattutto come una strategia per promuovere una pace duratura.

Sin dagli inizi degli anni '90 l'Unione Europea, influenzata dalla teoria della pace democratica di Russett,³⁰ ha tentato sistematicamente di stringere relazioni con le ex repubbliche socialiste per divenire catalizzatore di riforme democratiche in tutta la regione attraverso la già citata strategia "stick and carrot".

Il metodo principale utilizzato dall'Unione è stato quello di concedere allo Stato richiedente lo status di potenziale candidato, richiedendo al contempo l'attuazione di tutti i tipi di "condizionalità" previsti dai criteri di Copenaghen, per poi lasciare che esso conduca una serie di riforme politiche, economiche e giuridiche sulle quali le diverse delegazioni della Commissione Europea operanti nei Paesi candidati o potenziali candidati vegliano.

Parallelamente ai Criteri di Copenaghen e al fine di integrare gli Accordi di Dayton, il Consiglio degli Affari Generali del 26-27 febbraio 1996

³⁰ Cfr. Russett B., *Grasping at the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993

lanciò la Strategia Regionale per i Balcani Occidentali basata su tre criteri fondamentali: stabilità, ripresa economica e buone relazioni con i vicini. Essa tentava di tracciare un quadro che avrebbe promosso riforme socio-economiche e rafforzato la transizione dei Balcani verso un ordine stabile.

I modelli rappresentativi della "condizionalità" dell'UE nei "Balcani occidentali" sono i seguenti:

- condizionalità positiva e negativa;
- condizionalità di conformità (*compliance conditionality*);
- condizionalità tecnica

Il primo modello prevede l'offerta d'incentivi e premi in cambio di progressi sul fronte della democrazia e dei diritti umani, e, di converso, la minaccia o l'effettivo ricorso alla punizione in caso di deterioramento di quei principi.

Il secondo modello, simile al primo, consiste nel concedere allo Stato richiedente la potenziale candidatura all'UE, per poi successivamente imporre la condizionalità per condurre le riforme politiche, economiche e giuridiche richieste.

Il terzo modello fa riferimento alla natura tecnica della condizionalità dell'UE e agli obblighi incorporati nell'adozione da parte degli Stati candidati dell'*acquis* comunitario.

L'Unione Europea pone l'accento sull'oggettività della condizionalità che dovrebbe essere applicata indistintamente a tutti i candidati in qualsiasi momento ed è proprio alla Commissione Europea, che è spesso considerata come la tecnocrazia dell'UE, che è affidato il compito di attuare le condizionalità in termini oggettivi e apolitici (Benedetti, 2014).

Il fallimento dell'accordo di Rambouillet³¹ e il conseguente bombardamento della Nato nell'ex Jugoslavia del marzo 1999 fecero emergere i limiti del contributo europeo alla stabilizzazione della regione e l'urgenza di un approccio regionale integrato.

Nel giugno del 1999, l'Europa in cooperazione con altri attori rispose lanciando l'iniziativa del Patto di Stabilità.³² All'interno del nuovo quadro del Patto di Stabilità e il Processo di Stabilizzazione e Associazione (SAP) emerse un diverso tipo di relazione con gli Stati dei Balcani Occidentali.

Il SAP offrì non solo accordi economici e d'assistenza autonomi ma consentì all'Albania, Macedonia del Nord, Bosnia Erzegovina, ex Repubblica Federale Jugoslava³³ di creare più forti legami e vincoli attraverso la stipula di accordi bilaterali con l'Unione Europea chiamati Accordi di Stabilizzazione e Associazione.³⁴

Il SAP pone particolare enfasi sulla democratizzazione, consolidamento istituzionale, cooperazione regionale, diritti umani e diritti delle minoranze. Inoltre è stata riconosciuta l'importanza di dibattere sui crimini e le gravi violazioni dei diritti umani del passato per il

³¹ L'accordo di Rambouillet è stato un accordo di pace redatto dall'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO) e proposto alla Repubblica federale di Jugoslavia e ad una delegazione che rappresentava la popolazione albanese di maggioranza del Kosovo. Il rifiuto di Belgrado di firmare tale accordo si basò sull'argomentazione secondo cui questo conteneva disposizioni per l'autonomia del Kosovo.

³² Il Patto di Stabilità fu ufficialmente lanciato il 10 giugno del 1999. Parteciparono i ministri degli affari dell'UE, Albania, Bosnia, Bulgaria, Canada, Croazia, Ungheria Giappone, Romania, Russia, Slovenia, Macedonia del Nord, Turchia e USA; rappresentanti dell'OSCE, NU, CoE, NATO, OECD, BMI, WB, EBRD e altre organizzazioni regionali. Per più informazioni sul Patto di Stabilità: <http://ec.europa.eu/enlargement>

³³ Formatasi il 27 aprile del 1992 dall'unione delle repubbliche di Serbia e Montenegro (comprese le regioni autonome di Voivodina e Kosovo), nel 2003 cambiò la sua natura da federazione a confederazione assumendo ufficialmente il nome di Serbia e Montenegro. In seguito al referendum del 21 maggio 2006, poi, la Repubblica del Montenegro è diventata nuovamente uno Stato indipendente.

³⁴ Gli accordi di Stabilizzazione e Associazione (Saas) sono accordi di "seconda generazione", essi prevedono i passi che ciascuno dei Paesi richiedenti deve compiere per l'ingresso graduale nell'Unione europea: si tratta di accordi bilaterali tra il paese richiedente e l'Unione, che attengono a questioni politiche, economiche, commerciali come anche relative ai diritti umani; con tali accordi inoltre i paesi richiedenti si impegnano ad adottare nella loro legislazione interna le riforme necessarie a conformare i propri ordinamenti all'*acquis* comunitario.

consolidamento di una pace duratura e come preconditione per una riconciliazione regionale.

Per tale ragione la piena collaborazione con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex - Jugoslavia fu inclusa come vincolo necessario all'interno del capitolo negoziale 23 per l'adesione all'Unione Europea nei confronti di tutti gli Stati che avevano partecipato alla guerra Bosniaca.

Da quel momento la cooperazione con l'ICTY è diventata una delle questioni più spinose nelle relazioni tra l'Unione Europea, la Serbia, la Croazia e la Bosnia Erzegovina.

Nonostante il Consiglio Europeo di Thessaloniki del 19-20 giugno 2003 abbia nominato i tre Paesi come potenziali candidati, nel suo rapporto annuale la Commissione ed il Consiglio hanno reiterato come la via per l'Europa passi attraverso le aule del tribunale dell'ICTY affermando:

The EU urges all concerned countries and parties to co-operate fully with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. Recalling that respect for international law is an essential element of the SAP, the EU reiterates that full cooperation with ICTY, in particular with regard to the transfer to The Hague of all indictees and full access to documents and witnesses, is vital for further movement towards the EU.³⁵

Il forte impegno dell'Unione Europea per la piena collaborazione con l'ICTY e la strategia di condizionalità furono particolarmente evidenti nel caso della Croazia.

³⁵ European Council, *The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans – Moving towards European integration*, p.12, <http://www.pascal-hector.de/Vertiefung-Erweiterung-Dateien/14a-ER-2003%20Thessaloniki-Agenda-Westlicher-Balkan.pdf>

Dopo le elezioni del 2000 dal Governo Mesic furono realizzati in poco tempo progressi rilevanti in tema di burocrazia statale e sicurezza nazionale.

Già nel 2002 il Paese fu ritenuto un'economia di mercato funzionante con istituzioni democratiche stabili ed ebbe un forte appoggio politico da parte dell'Austria. Come risultato, cinque mesi dopo il parere positivo della Commissione, nel maggio del 2000 fu firmato dalle due parti l'accordo di Stabilità e Associazione per regolare le relazioni tra i due Paesi fino a che la Croazia avesse raggiunto lo *status* di membro ufficiale.

Nonostante i rapidi progressi del Paese nel 2005 i negoziati di accesso ebbero uno stallo temporaneo a causa del rifiuto delle autorità croate di consegnare il Generale Ante Gotovina³⁶ all'ICTY. La decisione fu presa sulla base del report stilato dall'allora procuratrice generale dell'ICTY Carla Del Ponte che sottolineò la riluttanza del governo croato a collaborare e a fornire le informazioni necessarie che avrebbero portato all'arresto degli imputati cosicché il Consiglio decise di posporre l'intero processo fino al momento in cui la condizione di cooperazione con l'ICTY non fosse stata rispettata.

Si dovette attendere la pubblicazione del nuovo report il 3 ottobre dello stesso anno con la nuova valutazione, questa volta positiva, della procuratrice dell'ICTY dopo la quale il Consiglio decise di riaprire i negoziati di accesso all'Unione Europea (Kasapas, 2008).

Le notizie dei negoziati sospesi con la Croazia tuttavia contribuirono a un'intensificazione degli sforzi per il rispetto della condizionalità dell'ICTY sia in Serbia che in Montenegro che in Bosnia Erzegovina. Ad aprile 2005, Belgrado appena prima del Consiglio dei Ministri dell'UE che doveva approvare definitivamente lo studio di fattibilità per la Serbia e

36 Accusato nel 2001, per crimini di guerra commessi durante e dopo l'operazione militare croata "Tempesta" nell'agosto del 1995, quando circa 600 civili serbi furono uccisi. Il generale fu arrestato nel 2005 e assolto nel 2012. Dopo essersi ritirato diversi anni a vota private nel novembre del 2015 fu nominato consigliere speciale per la sicurezza interna al Ministro della Difesa Damir Krsticevic.

Montenegro, consegnò tredici accusati all'Aia o li persuase ad arrendersi, incluso il generale Pavkovic ³⁷ (Rangelov, 2006).

2.2 I limiti della condizionalità europea

Nonostante i Paesi abbiano in generale intensificato la loro cooperazione con il Tribunale, seppur in maniera tutt'oggi insoddisfacente, le sentenze e il messaggio dell'ICTY continuano a essere respinti in tutta la regione.

Come già menzionato la condizionalità di accesso e associazione dell'Unione Europea comprende due serie di criteri. I primi sono quelli politici, economici e istituzionali stabiliti per tutti i candidati dal Consiglio Europeo di Copenhagen del 1993 e comprendono:

- *the stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and the protection of minorities;*
- *a functioning market economy and the ability to cope with competitive pressure and market forces within the EU;*
- *ability to take on the obligations of membership, including the capacity to effectively implement the rules, standards and policies that make up the body of EU law (the 'acquis'), and adherence to the aims of political, economic and monetary union.*³⁸

³⁷ Nebojsa Pavkovic, ex di stato maggiore dell'esercito, fu accusato di essere coinvolto per l'omicidio di Ivan Stambolic (ex presidente della Serbia, morto in circostanze misteriose nell'estate del 2000) e per il tentato omicidio del ministro degli esteri Vuk Draskovic a Budva nel 1999. Rappresentava per l'UE l'ultimo impedimento per poter accogliere positivamente lo studio di fattibilità, primo passo della Serbia e Montenegro verso l'Accordo di associazione e stabilità e il futuro ingresso nell'Unione europea.

³⁸ AccessionCriteria(CopenhagenCriteria), https://eurlex.europa.eu/summary/glossary/accesion_criteria_copenhagen.html

La seconda serie di criteri sono specifici del Processo di Stabilizzazione e Associazione (SAP) stabiliti il 26 maggio del 1999 e comprendono la piena cooperazione con l'ICTY.

Con la condizionalità europea focalizzata unicamente sulla cooperazione con l'ICTY è stato ignorato da parte della comunità internazionale il più ampio processo di giustizia transizionale nei Paesi dell'ex Jugoslavia.

Tuttavia, bisogna riconoscere, così come affermò l'ex Procuratrice Carla del Ponte dopo gli otto anni del suo mandato, che: "il 90% degli imputati consegnati alla giustizia (in riferimento all'ICTY) sono stati il risultato diretto della condizionalità esercitata dall'Unione Europea". In un ambito di quasi totale mancanza di volontà politica in tutti i paesi dei 'Balcani Occidentali', la condizionalità europea e la pressione internazionale hanno dimostrato di essere l'unica via per superare la riluttanza a cooperare con il Tribunale per l'ex Jugoslavia.

Ogni qualvolta l'Unione Europea ha deciso di sospendere le negoziazioni con un Paese dato il suo rifiuto di consegnare i latitanti e di cooperare con il Tribunale questo ha comportato maggiori sforzi in altri Paesi, così come ha dimostrato il caso croato.

Dal punto di vista domestico, la giustizia transizionale è stata caratterizzata da una diffusa negazione delle atrocità commesse nel passato e da accentuata faziosità su base etnica.

Nonostante le differenti strutture istituzionali create nei Balcani per affrontare i crimini del passato ci sono elementi comuni che hanno caratterizzato l'intero processo di giustizia transizionale in tutti i Paesi dell'ex Jugoslavia. In nessuno di questi scenari post-conflittuali il passato è affrontato apertamente in un processo inclusivo di racconto della verità che prendesse in esame sia le responsabilità istituzionali che individuali.

Le varie iniziative intraprese dai *leader* dei Paesi della regione per istituire tribunali domestici per i crimini di guerra erano volte ad accontentare la comunità internazionale e per fare pressione su di essa affinché fosse questa a giudicare i criminali e non l'ICTY.

Il governo serbo e croato hanno rimandato per mesi, a volte anni, la consegna alla giustizia di numerosi fuggitivi nella speranza di convincere l'UE e gli Stati Uniti (USA) a lasciarli giudicare dalle corti domestiche (Hartmann, 2009).

Nonostante vi siano effettivamente stati dei trasferimenti di casi dall'ICTY ai tribunali nazionali questi non sono riusciti a stabilire la responsabilità per la maggior parte delle atrocità e a far giustizia per la maggioranza delle vittime. Cinque anni dopo il cambio di regime, i tribunali in Serbia hanno portato a termine un numero irrisorio di processi giudiziari, perseguendo principalmente paramilitari di basso livello e soldati semplici e respingendo la dottrina della responsabilità di comando.

Una Camera speciale per i crimini di guerra della Corte distrettuale di Belgrado iniziò il suo lavoro nell'aprile 2004 con il caso Ovchara, riguardante il massacro di 290 civili croati catturati in un ospedale di Vukovar nel 1991. Tuttavia, questa e altre iniziative sono state fortemente ostacolate dalla mancanza di un'adeguata protezione dei testimoni, da un insufficiente controllo dei funzionari di polizia e della magistratura oltre che da un atteggiamento generalmente riluttante da parte del pubblico e del governo.

Un altro ostacolo alla giustizia domestica è l'imparzialità che spesso caratterizza lo svolgimento di questi processi com'è stato ad esempio nel caso croato prima citato delle numerose condanne *in absentia*.

La situazione della giustizia locale in Bosnia risulta particolarmente allarmante a causa dell'accentuata politicizzazione dei giudici e della persistenza di pregiudizi etnici che precludono *a priori* ogni assunzione di responsabilità per i crimini di guerra. Infatti, il numero dei casi affrontati è

quasi nullo: nella Republika Srpska sono stati istruiti fino ad ora solo due processi per crimini di guerra (Rangelov, 2006).

In questo scenario, le tensioni inter-etniche e inter-statali continuano a essere presenti diminuendo la possibilità di riconciliazione e cooperazione dentro e oltre i confini nazionali.

L'insistenza dell'Unione Europea sulla cooperazione con l'ICTY nasce dalla convinzione che il Tribunale sia un fattore chiave per la ricostruzione dello Stato di diritto dopo i conflitti nei Paesi dell'ex - Jugoslavia, per porre fine all'impunità di crimini internazionali e per facilitare la riconciliazione nella regione. L'ICTY fu istituito con la promessa di promuovere la pace smantellando le ideologie nazionaliste che si erano rafforzate durante i conflitti nell'ex Jugoslavia.

Tuttavia l'errore è stato quello di aspettarsi che un meccanismo di giustizia retributiva potesse farsi carico dell'intero processo di giustizia transizionale per sua stessa natura non adatto a contestualizzare gli atti criminali e fornire un resoconto più ampio.

In questo senso l'Unione Europea ha adottato la visione di molti esperti di diritto internazionale secondo i quali il passaggio in giudizio della verità sui crimini e i responsabili, resa possibile dai processi imparziali internazionali, sfida le ideologie collettive e fa da deterrente per futuri conflitti facilitando così la riconciliazione e il superamento delle divisioni etniche (ibid.).³⁹

Tale convinzione è stata smentita dal fatto che, indipendentemente dal tipo di esito dei verdetti giudiziari, questi vengono puntualmente manipolati e ridotti ad "argomenti" e a "weapons for a political arsenal" a seconda del momento e della strategia politica. A tal riguardo il sociologo e analista politico Slavo Kukic ha riportato ad esempio l'atteggiamento estremamente variabile di Milorad Dodic, membro serbo della presidenza

³⁹ Cfr. Alvarez J. E., *Crimes of States / Crimes of Hate: Lessons from Rwanda*, Yale Journal of International Law, Vol.24, Art.2, 1999, <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.ecosia.org/&httpsredir=1&article=1105&context=yjil>

tripartita della Bosnia, che fino a quando era all'opposizione e Karadzic era in fuga disse che l'ex leader serbo bosniaco doveva essere arrestato, tuttavia, recentemente ne ha preso le difese ed ha affermato che Karadzic merita rispetto per la creazione di Republika Srpska e che "Everyone knows that the [Hague] court is not fair, does not try people in accordance with the law, and does not work in favour of reconciliation".

Stessa cosa accade in Serbia dove, dato l'alto numero di condannati per crimini di guerra, questo atteggiamento è ancora più diffuso e il mandato dell'ICTY viene percepito dall'opinione pubblica, grazie ad un lavoro di propaganda politica ben riuscito, come imparziale e arbitrario. Persino i più moderati ritengono ingiusto il fatto che Miloševic sia stato sottoposto a giudizio all'Aia mentre altri criminali di guerra come il croato Franjo Tudjman non siano mai stati processati.

Il risultato di tutto ciò è stato che invece di facilitare il processo di transizione politica democratica e di ricostruzione dello Stato di diritto i processi portati avanti dall'ICTY siano stati strumentalizzati e utilizzati dalle forze nazionaliste per radicalizzare ulteriormente la politica e l'opinione pubblica dei paesi della regione.

Nonostante i numerosi processi celebrati dal Tribunale, le ideologie nazionaliste e la negazione della responsabilità per i crimini di guerra continuano ancora oggi a ostacolare sia il processo di ricostruzione dello Stato di diritto sia gli obiettivi della comunità internazionale per una pace più duratura e la riconciliazione tra gli Stati dei 'Balcani Occidentali' (Hartmann, 2009).

Il fatto che il processo di riconciliazione con il passato sia fallito è evidente in casi come quello croato, e non solo, dove i criminali di guerra sono percepiti e trattati come eroi: quando Tihomir Blaškic, generale serbo croato, nel 2004 ritornò in Croazia dopo esser stato accusato di crimini di guerra in Bosnia nel 1993, fu accolto all'aeroporto di Zagabria da una folla che intonava gli inni patriottici dei tempi bellici e dalle stesse autorità croate.

Identica situazione si riscontra in Serbia, un Paese in cui negazionismo e contestuale elevazione a eroi dei criminali sono quotidianamente proposti nei discorsi dell'*elite* governante.⁴⁰

Tutto ciò non ha solamente ricadute dal punto di vista della narrazione ma anche nelle relazioni tra Stati vicini.

Una delle notizie più esemplari dell'ultimo periodo (settembre 2018) riguarda una possibile revisione dei confini secondo un criterio etno-nazionale che interesserebbe la valle di Presevo, regione della Serbia meridionale a maggioranza albanese, e i quattro comuni serbi a nord del fiume Ibar, area a forte maggioranza serba nel nord del Kosovo. Un'iniziativa questa che rende manifesto come i sentimenti nazionalisti siano forti e partano dal presupposto che una coesistenza tra serbi e albanesi in uno stesso Stato sia praticamente impossibile.

Si può affermare che nonostante questi Paesi si stiano avvicinando sempre di più all'Unione Europea dimostrano ancora una forte resistenza nel metabolizzare il passato e nello sviluppare relazioni di buon vicinato: tutto ciò può costituire sia una minaccia alla stabilità dell'intera regione che dell'Unione Europea.

Con questo non si vuole sostenere né che il passato conflittuale sia l'unica causa dei dissapori tra gli Stati vicini né che affrontare il passato sia 'la soluzione' per la stabilità dei Balcani ma che senz'altro quest'ultima debba essere il punto di partenza per una normalizzazione dei rapporti sia a livello statale che a livello delle comunità.

In tale ambito il processo di allargamento europeo costituisce un'opportunità per monitorare la situazione dei diritti umani nei Paesi candidati ed anche per affrontare gli ostacoli che ancora residuano nella ricerca della verità e nel perseguimento dei crimini secondo il diritto internazionale.

⁴⁰ Tim Sebastian Serbian, *PM Ana Brnabic: Srebrenica 'a terrible crime,' not genocide*, Ana Brnabic, <https://www.dw.com/de/brnabi%20-%20verbrechen-von-srebrenica-war-kein-genozid/a-46314368>

A parere di Rangelov (2008) un altro limite dell'ICTY risiede nell'influenza individualista liberale del diritto internazionale che si è contrapposta all'ideologia collettivista del nazionalismo etnico associato alle atrocità di massa nell'ex Jugoslavia.

I giuristi internazionali di matrice liberale sostengono la colpevolezza individuale nel tentativo di evitare la responsabilità collettiva di questo tipo di crimini ma il paradigma è stato molto criticato poiché visto come un tentativo di tenerne ai margini l'elemento etnico.

Tuttavia, la natura dei conflitti etnici nei Balcani, sempre secondo Rangelov, è più collettiva di quanto il diritto internazionale voglia ammettere. I crimini di guerra, quelli contro l'umanità e i genocidi giudicati dall'ICTY furono commessi principalmente da membri di un gruppo etnico contro altri individui in quanto appartenenti a un diverso gruppo etnico nemico.

I crimini di guerra nell'ex Jugoslavia furono in parte la conseguenza di più ampie campagne di pulizia etnica: etichettatandoli come crimini contro l'umanità, l'ICTY è comunque riuscito a far emergere una dimensione collettiva rilevante che non può essere evitata dall'esistenza della responsabilità criminale individuale.

Oltretutto l'obiettivo di stabilire la verità sulle atrocità di massa e di far progredire un processo di riconciliazione superando le divisioni etniche e nazionali dovrebbe essere perseguito anche - e soprattutto - attraverso altri meccanismi di giustizia transizionale quali la ricerca e il racconto della verità e i processi giudiziari domestici.

Invece di usare la leva del processo di stabilizzazione e associazione per incoraggiare l'adozione dei meccanismi di cui sopra, l'Unione Europea ha posto la sua attenzione esclusivamente sulla piena cooperazione con l'ICTY ignorando le diverse metodologie citate che al contempo avrebbero aiutato il perseguimento degli obiettivi più ampi di rafforzamento della cooperazione regionale e il rispetto dello stato di diritto.

Come si è argomentato nel capitolo precedente meccanismi alternativi quali le commissioni di verità avrebbero potuto svolgere un lavoro complementare a quello del Tribunale e questi ne avrebbe trovato giovamento in termini di efficienza ed efficacia in vista del suo obiettivo più ampio di riconciliazione nella regione.

La cecità dell'Unione Europea nei confronti della giustizia riparatoria e il suo interesse unicamente puntato sull'ICTY sono stati molto criticati all'interno del dibattito accademico poiché strategia riconosciuta come limitata che non ha preso minimamente in considerazione la società civile e che ha fallito nel rendere condivise le norme e le pratiche di giustizia e riconciliazione.

Secondo lo studioso Niké Wentholt la scelta dell'Unione Europea di un approccio retributivo alla giustizia transizionale ha anche un fondamento storico.

Nella narrativa di base dell'Unione Europea esiste e resiste l'idea che la cooperazione tra gli ex rivali porti a un futuro prospero e a un cammino democratico così com'è stato dopo la Seconda Guerra Mondiale.

Di conseguenza, la riconciliazione è un prerequisito per trasformare i Paesi dei Balcani Occidentali in democrazie e in Paesi membri dell'Unione Europea. Questa idea è stata più volte suggerita nelle sedi istituzionali europee: nel 2009 il Parlamento Europeo confermò che il dialogo interetnico era necessario per superare il fardello del passato e le tensioni nelle relazioni tra i Paesi della regione dei Balcani⁴¹, nello stesso anno, l'ex Commissario per l'allargamento europeo dichiarò che i Paesi dell'ex - Jugoslavia, così come fecero Francia e Germania dopo la Seconda Guerra

⁴¹ Parlamento Europeo, *Consolidating Stability and Prosperity in the Western Balkans*, Strasburgo, 24 aprile 2009, <http://www.europarl.europa.eu/Sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2009-0331>.

Mondiale, "*needs to overcome the wounds of the war in order to become part of the European project.*"⁴²

L'enfasi sulla cooperazione regionale e le buone relazioni di vicinato è il primo indicatore di quanto l'idea di 'essere europei' sia il risultato della cooperazione regionale abbia influenzato la sua strategia.

Uno degli strumenti per la riconciliazione regionale, oltre all'attività diplomatica con gli Stati vicini, è stato individuato nella cooperazione degli Stati con l'ICTY, elemento che è servito sia da indicatore sui progressi dei Paesi sia da vincolo per l'adesione stessa all'Unione Europea. Quest'assunto deriva dalla proiezione della precedente esperienza vissuta con il Tribunale di Norimberga sui Balcani Occidentali.

La Corte di Norimberga processò i responsabili e secondo molti fu il fattore determinante che portò giustizia in un continente devastato attraverso il riconoscimento delle responsabilità individuali dei crimini. Nel caso specifico, la Serbia che ospita il maggior numero dei responsabili, è diventata il 'laboratorio' per realizzare nuovamente questa idea di giustizia penale internazionale.

Se guardiamo la strategia europea attraverso le lenti di un razionalista la strategia *stick and carrot* è stata senz'altro efficace nell'aumentare gli sforzi di cooperazione con il Tribunale.

Secondo i costruttivisti però bisogna andar oltre alla dicotomia "conformità e difformità" e osservare il più ampio impatto della strategia europea. Come emergerà nel successivo capitolo la strategia europea si è tradotta in una conformità puramente formale o in una 'giustizia di compromesso'. Ciò conferma che il processo di europeizzazione non consiste in una semplice trasposizione di norme bensì in un processo di adattamento delle norme entro il quale entrano in gioco più attori che possono aderirvi formalmente ma stravolgerne il significato.

⁴² Olli Rehn, *Victims Always Deserve Justice and Truth*, SPEECH/09/167, Bruxelles, 2009, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-167_en.htm.

L'errore più grande è stato inserire l'ICTY in un più ampio discorso di giustizia riparatoria con la presunzione che meccanismi internazionali del genere possano promuovere la pace e la riconciliazione in situazioni post-conflitto. Nonostante il concetto di giustizia riparatoria sia stato usato dall'UE per giustificare la condizionalità sull'ICTY, essa ha utilizzato come indicatore dei progressi dei Paesi unicamente il numero di arresti dei fuggiaschi tralasciando altri aspetti fondamentali come la diffusione delle norme e il cambiamento sociale necessario per contrastare le narrative storiche nazionali completamente distorte.

In questo senso Natasa Kandic, presidente del Centro di Diritto Umanitario, ha affermato che:

[..] once the arrest of the remaining suspects sought by the ICTY was completed, the EU appears to have lost interest in transitional justice processes in the region. As a result, transitional justice is left in the hands of national governments. The governments are promoting their own interpretations of reconciliation, tied to their own narrow political interests and purposes, and successfully converting their rhetoric of reconciliation into tangible support from the EU.⁴³

Secondo la studiosa Jelena Subotic (2009) il *focus* sulla responsabilità individuale dei crimini di guerra può avere esiti paradossali. Nonostante la giustizia retributiva, come rilevato più volte, costituisca un passo necessario per porre fine all'impunità e dia un senso di giustizia alle vittime, essa potrebbe essere strumentalizzata dagli Stati per difendersi dalle proprie responsabilità e non riesce a cogliere il più ampio quadro

⁴³ Kandić N., Theros M., Rangelov I. , *EU Approaches to Justice in Conflict and Transition*, Paper commissioned by the Human Security Study Group, 2016, p.14 https://www.feseurope.eu/fileadmin/public/editorfiles/events/Maerz_2016/FES_LSE_EU_Approaches_to_Justice_in_Conflict_and_Transition_Rangelov_et_al_2016_02_23.pdf

delle responsabilità che non è da attribuire né può essere attribuito solo a coloro che 'hanno premuto il grilletto'.

La strategia serba e croata è stata esattamente quella di accendere i riflettori sui processi giudiziari conclusi dichiarando che giustizia era stata fatta e tentando in questo modo di accreditare una narrativa individuale e isolata dei crimini di guerra. Il riconoscimento di un livello di responsabilità statale è invece fondamentale anche per la realizzazione degli stessi meccanismi di giustizia transizionale quali risarcimenti e scuse pubbliche che implicano una presa in carico da parte dello Stato.

Altrettanto importante, ma il più delle volte trascurata, è la dimensione della responsabilità sociale. Poiché lo Stato rappresenta i cittadini, i membri della società hanno una responsabilità sulle sue azioni creando, approvando o costruendo un ambiente politico-sociale in cui possano aver luogo le atrocità. I cittadini condividono la responsabilità anche nel momento in cui accettano e supportano materialmente, ad esempio attraverso il pagamento delle tasse, le politiche statali che hanno portato a commettere dei crimini.

I regimi costruiscono le loro strategie sull'accettazione e la normalizzazione della violenza da parte della società che in tal modo le conferisce legittimità. Questa sottovalutazione istituzionale della violenza produce una 'complicità a cascata'⁴⁴ ossia un ambiente sociale e politico in cui commettere atti di violenza di massa diventa prodotto di conformità all'ambiente sociale e azione collettiva e non più delinquenza individuale.

Per quanto riguarda il caso serbo nessuna sentenza fino ad oggi ha riconosciuto la responsabilità diretta dello Stato in merito al genocidio dei bosniaci musulmani ma solo la sua colpevolezza per non essere riuscito a prevenire e fermare tali crimini⁴⁵.

⁴⁴ Cfr. Mark Drumbl, *Atrocity, Punishment, and International Law*, Cambridge University Press, 2007

⁴⁵ Vi fu un secondo tentativo da parte dello Stato bosniaco riconoscimento molto più ampio delle responsabilità con ricorso all' ICJ che però non portò ai risultati sperati. Lo scontento dei bosniaci sfociò quando mesi più tardi si scoprì che all'ICJ era stato negato

Dopo un conflitto è molto importante invece che sia riconosciuta anche la responsabilità sociale poiché questo è il primo passo per porre fine alla negazione dei crimini commessi e per delegittimare e neutralizzare le ideologie che hanno condotto a tali atrocità.

Le commissioni per la verità, così come le commissioni di ricerca, commissioni di memoria, *report* investigativi, riforma dei media e dell'istruzione da questo punto di vista possono essere particolarmente utili per raggiungere le citate finalità.

Alla luce di questa matrice di responsabilità multilivello: individuale, statale e sociale si rende evidente la necessità di un approccio che non si limiti a una sola di queste dimensioni così come il modello introdotto e supportato dalla comunità internazionale nei Paesi dell'ex Iugoslavia.

2.3 La resistenza all'ICTY

La Serbia è stata soggetta alla giurisdizione dell'ICTY sin dalla sua creazione nel 1993. Questo perché essendo ancora al potere Milosevic, ritenuto uno dei maggiori responsabili delle atrocità commesse negli anni '90, tutto ci si aspettava fuorché misure che avrebbero consegnato alla giustizia i criminali di guerra. Per di più l'Accordo di Dayton⁴⁶ obbligò le parti all'accordo di pace e alla piena cooperazione con le istituzioni di giustizia internazionale, compreso l'ICTY.

La relazione della Serbia con le istituzioni internazionali di giustizia non fu mai facile: quando nel 1993 fu realizzato il Tribunale, la Serbia,

l'accesso ad alcuni documenti segreti che avrebbero collegato direttamente lo Stato serbo al genocidio avvenuto e che questi furono consegnati all'ICTY dal governo serbo a condizione che questo non li avrebbe passati alla Corte.

⁴⁶ Con l'Accordo di Dayton, più precisamente il General Framework Agreement for Peace (GFAP), fu stipulato tra il 1° ed il 21 novembre 1995 nella base aerea USAF *Wright-Patterson* di Dayton, Ohio (USA), ebbe termine la guerra in Bosnia ed Erzegovina. Parteciparono ai colloqui di pace: Slobodan Milošević, presidente della Serbia e rappresentante degli interessi dei Serbo-bosniaci, il presidente della Croazia Franjo Tuđman ed il presidente della Bosnia Erzegovina Alija Izetbegović, accompagnato dal ministro degli esteri bosniaco Muhamed "Mo" Sacirbey.

sotto il controllo di Milosevic, si rifiutò di riconoscere l'ICTY come attore legittimo e negò ogni supporto alle investigazioni, anche quando queste riguardavano gravi violazioni dei diritti umani nei confronti dei civili serbi. Le autorità serbe ostacolarono le investigazioni negando ogni accesso ai luoghi dove erano stati commessi i crimini di guerra ed impedendo così la raccolta di evidenze probatorie. Non è sorprendente che gli appartenenti al regime non cooperassero e facessero resistenza a qualsiasi progetto di giustizia transizionale poiché questa scelta sarebbe stata un 'suicidio politico'.

Il vero banco di prova fu l'era post - Milosevic poiché l'idea che sta alla base della giustizia transizionale è che siano i 'governi transizionali' a farsi portatori d'iniziativa di giustizia.

Slobodan Milosevic fu rimosso dal potere da una rivolta popolare il 5 ottobre del 2000. La protesta avvenne in seguito alla decisione da parte della Corte Costituzionale di annullare il voto delle elezioni tenutesi il 24 settembre del 2000, da cui Kostunica uscì vincitore, e l'annuncio di nuove elezioni entro luglio del 2001. La grande manifestazione fu invocata dai leader dell'Opposizione Democratica Serba (DOS)⁴⁷ a capo della quale era Kostunica e in meno di 24 ore portò alla fine del regime. Il Parlamento, la tv e diverse sedi di polizia furono occupate e le proteste si spensero solo con la proclamazione di Vojislav Kostunica Presidente e Zoran Dindic Primo Ministro.

La caduta di Milosevic fu accolta con grande entusiasmo anche da parte della comunità internazionale: l'Unione Europea dopo che il nuovo governo salì al potere ritirò le sanzioni nei confronti della Serbia ed elargì aiuti economici per un ammontare complessivo di 2 miliardi di euro. Inoltre promise 300 milioni di euro nei sette anni successivi e offrì al

⁴⁷ L'Opposizione Democratica di Serbia è stata una coalizione di partiti politici attiva in Serbia dal 2000 al 2003. Costituitasi per coordinare le forze politiche contrapposte a Milosevic, si presentò in occasione delle elezioni presidenziali in Jugoslavia del 2000 e alle elezioni parlamentari in Serbia del 2000. Il suo leader era Zoran Dindic.

nuovo governo un accordo commerciale che prevedeva l'esenzione da tasse per molte delle esportazioni serbe nel mercato europeo.

Poco dopo fece seguito l'iniziativa degli Stati Uniti con l'approvazione di 100 miliardi di aiuti alla Serbia, vincolati alla cooperazione con il Tribunale per l'ex Iugoslavia e alla consegna alla giustizia dei sospetti di crimini di guerra, incluso Milosevic.

Il 2000 fu accolto come l'anno 'della svolta' in cui il neonato governo transizionale serbo avrebbe avuto l'opportunità di instaurare un nuovo tipo di modello pubblico, di istituzioni e politiche che avrebbero permesso di cambiare rotta rispetto al proprio passato violento.

Tuttavia, il modo in cui la politica serba decise di affrontare i crimini dell'era Milosevic costituì una grave battuta d'arresto per le norme e le istituzioni della giustizia transizionale.

Nel passaggio a una nuova era connotata dal rispetto dei diritti umani, le questioni su come affrontare il passato e come avviare i processi di giustizia transizionale diventano particolarmente urgenti soprattutto da parte della comunità internazionale che si attende il rispetto delle norme emanate e dei processi di riforma.

Dopo che la Serbia si liberò del precedente governo autoritario, le organizzazioni di giustizia internazionale esercitarono energiche pressioni sulle autorità affinché i diritti umani diventassero prioritari nell'agenda della nuova *elite* governante. Gli esperti di giustizia transizionale ciò nonostante manifestarono opinioni divergenti sui meccanismi da implementare in Serbia.

Molte organizzazioni per i diritti umani si schierarono a supporto della realizzazione dell'ICTY e all'imposizione di sanzioni in caso di mancata cooperazione degli Stati opponendosi altresì ad ogni diverso provvedimento, come le amnistie, che avrebbe alimentato il circolo dell'impunità. Quando la Serbia annunciò di voler indire processi giudiziari domestici nei confronti dei responsabili dei crimini avvenuti in Kosovo le organizzazioni internazionali assunsero posizioni divergenti.

Human Rights Watch espresse molta preoccupazione all'idea che la giustizia domestica potesse sostituire quella internazionale dell'ICTY.⁴⁸

Il Centro Internazionale per la Giustizia Transizionale (ICTJ) supportò altri tipi di progetti come l'istituzione di una commissione per la verità e la riconciliazione oltre che la persecuzione giudiziaria di Milosevic a Belgrado e non all'Aja: questo approccio più 'soft' comunque fu sostenuto da una minoranza dell'opinione pubblica.

Dal canto suo il Consiglio d'Europa si rese promotore di un approccio più inclusivo di giustizia transizionale chiedendo sia la piena cooperazione con l'ICTY sia l'impegno da parte del governo serbo di informare i cittadini sui crimini del passato, anche attraverso l'istituzione di una commissione per la verità, come condizione per entrare a far parte dell'organizzazione⁴⁹.

L'opinione in merito al modello di giustizia transizionale da applicare in Serbia mutò con il passare del tempo: se all'inizio quello ritenuto più adeguato fu il Ruandese ossia il trasferimento dei processi dall'area in cui i crimini erano stati commessi all'Aja per renderli più legittimi e imparziali, in seguito la convinzione che si rafforzò fu quella della necessità di far apparire la giustizia transizionale più locale.

Questo passaggio fu anche il risultato di una generale disillusione nei confronti dell'ICTY dovuta ai costi molti alti, alla lunghezza dei processi e alle difficili relazioni con le autorità locali. Inoltre, con l'amministrazione Bush già ostile alla giustizia internazionale e la cui priorità dopo l'attacco dell'11 settembre divenne la Guerra al terrore, i tribunali internazionali persero anche il supporto degli Stati Uniti.

⁴⁸ Human rights watch, *Yugoslavia: Domestic War Crimes Trials No Substitute for The Hague*, 26 aprile 2001, <https://www.hrw.org/news/2001/04/26/yugoslavia-domestic-war-crimes-trials-no-substitute-hague>

⁴⁹ Nonostante non abbia soddisfatto le richieste del Consiglio d'Europa, la Serbia è entrata a far parte dell'organizzazione nel 2003.

Il governo serbo approfittò di questo clima ritardando ulteriormente la cooperazione con l'ICTY fino al momento in cui l'Unione Europea decise di vincolare l'adesione alla cooperazione con il Tribunale.

Nonostante la forte pressione internazionale, la strategia serba è sempre stata quella di cercare di aggirare l'ICTY creando dei meccanismi alternativi domestici come la Commissione di verità del 2001 e la Camera per i Crimini di Guerra (WCC) istituita nel 2003 dopo l'assassinio del Primo Ministro Dindic grazie ad ingenti finanziamenti e all'assistenza di esperti appartenenti all'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza Europea (OSCE) e all'ICTJ.

La speranza serba di emarginare il Tribunale perseguendo altre vie di giustizia transizionale tuttavia fu difficile da sostenere giacché la comunità internazionale considerò la cooperazione con l'ICTY come banco di prova dell'accettazione da parte del governo delle norme internazionali.

Proprio perché il livello di cooperazione era un indicatore misurabile - numero di sospetti arrestati e trasferiti all'Aja, numero delle testimonianze ed evidenze raccolte etc. - questo divenne il maggiore, se non l'unico, elemento per valutare quanto la Serbia fosse realmente disponibile ad affrontare i crimini del passato e a conformarsi alle norme di giustizia transizionale.

Quest'approccio internazionale fu rafforzato da tutti gli attori intervenuti come l'UE e la NATO che vincolarono - aiuti internazionali, prestiti, rimozione delle sanzioni, apertura di negoziazioni e accordi di vario genere - alla cooperazione con l'ICTY.

L'arresto di Slobodan Milosevic e il suo trasferimento all'Aja nel 2001 avvennero secondo uno schema che si ripeté più volte negli anni ossia come risposta alla minaccia da parte della comunità internazionale di arrestare l'erogazione di aiuti o di applicare delle sanzioni.

Nonostante il Governo continuasse a promettere alla cittadinanza di non consegnare alla giustizia gli "eroi" nazionali, puntualmente in

prossimità di una scadenza o di un *ultimatum* internazionale queste promesse furono disattese.

La storia è ricca di esempi che confermano chiaramente questa strategia: Veselin Sljivancanin, accusato per crimini di guerra a Vukovar in Croazia, fu arrestato il 13 giugno 2003 e trasferito all'Aja a luglio due giorni prima che il Congresso degli Stati Uniti discutesse l'assistenza finanziaria alla Serbia; Nebojša Pavković, uno dei quattro generali⁵⁰ accusati di crimini contro l'umanità e ultimo rimasto a piede libero dopo l'arresto degli altri tre nella primavera del 2005, si consegnò 'volontariamente' alla giustizia due giorni prima che l'Unione Europea confermasse lo studio di fattibilità per l'accesso della Serbia all'UE.

La strategia serba ottenne i suoi risultati: il 12 aprile l'UE approvò uno studio di fattibilità positivo e il proseguimento delle negoziazioni sull'Accordo di Associazione e di Stabilizzazione (SAA), il primo passo necessario verso l'apertura delle negoziazioni per accedere all'Unione Europea.

La rafforzata cooperazione con l'ICTY e la nuova strategia lanciata dal governo Koštunica sulla 'costituzione volontaria alla giustizia'⁵¹ permisero alla Serbia di assicurarsi i finanziamenti internazionali e di avere una temporanea tregua dal Tribunale con la speranza che questi si sarebbe momentaneamente 'dimenticato' dei due maggiori sospetti che ancora giravano a piede libero: Radovan Karadžić e Ratko Mladić.

Inoltre, i maggiori sforzi di cooperazione erano dovuti alla consapevolezza che se la Serbia non avesse fatto dei passi in avanti difficilmente sarebbe riuscita a sedere a quei tavoli in cui si stavano

⁵⁰ Gli altri tre accusati furono: Sreten Lukic allora a capo del Dipartimento di sicurezza pubblica, Vlastimir Đorđević predecessore del primo e Vladimir Lazarevic generale dell'esercito.

⁵¹ Lo Stato promise ai sospetti criminali che se si sarebbero consegnati volontariamente alla giustizia avrebbero goduto di una serie di *benefit* tra cui aiuti economici alle famiglie. Il Governo presentava questi individui all'opinione pubblica come cittadini modello mossi da un sincero sentimento patriottico. Dopo essersi consegnato volontariamente alla giustizia Vladimir Lazarevic fu ricevuto dal patriarca della Chiesa Serba Ortodossa, dal Primo Ministro Kostunica e volò all'Aja in compagnia del Ministro della Giustizia.

discutendo questioni che per lo Stato erano molto importanti: lo *status* del Kosovo e del Montenegro.

Per giustificare l'arresto dei sospetti criminali di fronte ai cittadini fu detto che questo fu un obbligo imposto della comunità internazionale, che il gesto di consegnarsi alla giustizia dei quattro generali fu un atto di dovere patriottico di cui lo Stato doveva essere orgoglioso ed era un passo necessario per entrare in Unione Europea apportatore di molti benefici.

A testimonianza del fatto che i trasferimenti all'Aja non furono il frutto di una reale volontà politica, lo Stato non avviò alcun processo di riforma giudiziaria e i legislatori si rifiutarono di emendare la legislazione vigente per incorporare il principio fondamentale che entra in gioco quando si tratta in tema di crimini di guerra e gravi violazioni dei diritti umani: il principio della responsabilità di comando.⁵²

Questa strategia permise allo Stato serbo di ottemperare alle richieste della comunità internazionale rifiutando allo stesso momento il cambiamento sociale che queste norme e modifiche istituzionali avrebbero dovuto innescare (Subotic, 2009).

La riluttanza della politica è stata una costante negli anni: all'impopolarità dell'ICTY hanno contribuito in particolar modo alcuni partiti politici tra cui il Partito Radicale Serbo (SRS) e il Partito Socialista Serbo (SPS) che hanno manipolato le sentenze, l'opinione pubblica e la narrativa sui crimini del passato a loro favore.

I media hanno giocato anch'essi un ruolo fondamentale nell'alimentare la generale percezione negativa del Tribunale soprattutto a seguito del bombardamento NATO del '99 quando l'ICTY fu rinominato 'la prigione per i serbi' e cominciarono a emergere teorie di cospirazione da parte della comunità internazionale finalizzate a perseguire i serbi per favorire le altre nazionalità (Obradovic, Wochnik, 2009).

⁵² Il principio della 'responsabilità di comando' così come concepito all'Aja differiva da quello concepito originariamente dal Tribunale di Norimberga per il caso del generale giapponese Tomoyuki Yamashita in quanto "non assoluto": si deve prima giudicare quanto il comando e il controllo sui subordinati siano effettivi e reali.

Dopo la condanna del generale Mladić, il cui processo si concluse il 22 novembre 2017 con la condanna in primo grado all'ergastolo dopo sedici anni di latitanza: il Tribunale internazionale per l'ex Jugoslavia si è sciolto a dicembre del 2017 e le sue competenze sono passate al Meccanismo residuale per i Tribunali Penali Internazionali che il 23 aprile 2018 ha dato avvio al processo di appello di Radovan Karadžić.

L'ICTY ha avuto senz'altro successo nel perseguire i principali sospettati, incluso Mladic e nello stabilire la responsabilità individuale per i crimini commessi durante le guerre nei Balcani. Tuttavia, la portata del suo mandato è stata limitata poiché ha perseguito un numero limitato di sospetti, per lo più quelli che ordinarono i crimini e non necessariamente coloro che effettivamente 'premettero il grilletto'.

Nonostante le sentenze dell'ICTY, come quella del 2011 che definì il massacro di 8000 uomini e ragazzi musulmani avvenuto a Srebrenica un genocidio, il Governo serbo così come quello della Republika Srpska continuano tutt'oggi a negare le evidenze e i politici della regione perseverano nel non riconoscere le vittime al di fuori dei loro gruppi etnici nazionali ostacolando il processo di riconciliazione.

Gli stessi comportamenti dell'ICTY hanno avuto un ruolo particolare nel dare corpo agli atteggiamenti dell'opinione pubblica in Serbia. A tal riguardo il caso di Vojislav Šešelj, padre politico di Alexander Vucic, è ricordato per le numerose stranezze e controversie che l'hanno caratterizzato. Il leader dei nazionalisti del Partito radicale serbo si era consegnato volontariamente all'Aja nel 2003 dopo esser stato accusato nel gennaio dello stesso anno per crimini contro l'umanità e violazioni delle leggi e delle usanze di guerra in Bosnia, Croazia, Bosnia ed Erzegovina e Voivodina. Trascorse in carcere più di tre anni in attesa del suo processo che iniziò solo alla fine del 2006. Il 12 ottobre del 2014, dopo 11 anni e 8 mesi di processo senza condanna in primo grado (unico caso nel diritto internazionale), fu rilasciato per motivi di salute. Il 31 marzo 2016 l'ICTY

lo assolse in primo grado per tutti i capi d'imputazione; la sentenza fu infine ribaltata l'11 aprile 2018 quando fu condannato a dieci anni di carcere, già peraltro espiati, per crimini contro l'umanità.

Questo caso ha messo fortemente in dubbio l'impegno del Tribunale per i diritti umani e per un processo equo: qualsiasi cosa si pensi di Šešelj e delle sue opinioni politiche, il suo diritto a un processo in tempi ragionevoli è stato violato. A parte la vicenda giudiziaria in sé che ha suscitato forti critiche ed è stata ritenuta da una parte dell'opinione pubblica – compresi i sostenitori della giustizia transizionale – come frutto di una decisione politicamente motivata volta a 'salvare l'onore del Tribunale' compromesso dalla sentenza di assoluzione, essa è esemplare per quanto riguarda l'ambiente politico serbo.

Nel 2016, infatti Šešelj è tornato alla sua attività parlamentare e ancora oggi è deputato dell'Assemblea Nazionale di Serbia. Di fatto un criminale di guerra, nonostante abbia scontato la sua pena e in base alla normativa sull'elezione dei deputati non possa più ricoprire tale carica al Parlamento, esercita il proprio potere in un organo che dovrebbe rappresentare e difendere i valori costituzionali di uno Stato a cui certo non appartengono il dislocamento forzato, il trasferimento obbligatorio di popolazione e la violazione del diritto alla sicurezza personale, tutti crimini di cui lui è stato accusato e di cui si dichiara orgoglioso e per nulla pentito.

Questo non fu l'unico caso: la credibilità dell'ICTY in Serbia fu ulteriormente minata dall'assoluzione di Naser Orić e Ramush Haradinaj nel 2008. La corte d'appello ritenne Naser Orić - il comandante delle forze musulmano-bosniache di stanza a Srebrenica - non colpevole sulla base del fatto che non avrebbe avuto effettivo controllo delle unità che commisero crimini di guerra nei confronti di civili serbi. Ramush Haradinaj, ex membro dell'Esercito di liberazione del Kosovo e attuale Primo Ministro della Repubblica del Kosovo, accusato di esser stato a capo di "un'impresa criminale" il cui fine era la pulizia etnica della regione di Dukagijn, fu

assolto per la seconda volta il 29 novembre 2012 a causa di insufficienza di quelle prove che avrebbero dovuto esser fornite dai dieci testi tutti spariti, morti in incidenti stradali o ammazzati a colpi di pistola in circostanze quantomeno misteriose.

Nonostante ciò l'assoluzione dei criminali di guerra non cancella le verità storiche ed è per questo motivo che un lavoro di ricerca della verità rimane necessario per dare consapevolezza alle future generazioni e potrà gettare le fondamenta per una rinnovata convivenza nella regione.

Tuttavia, le stesse istituzioni che dovrebbero essere portatrici del cambiamento non fanno altro che giustificare questo clima d'impunità difendendo interpretazioni storiche completamente distorte.

In particolare, i sistemi educativi nazionali spesso favoriscono una prospettiva strettamente nazionale nel modo in cui presentano i conflitti e alle nuove generazioni sono insegnate diverse "verità" secondo la loro appartenenza etnica. In Bosnia ed Erzegovina questo si traduce anche in una segregazione socio-spaziale evidente nella stessa struttura degli edifici scolastici. Di fatto si tratta di "due scuole sotto un unico tetto" in cui i bambini croati e bosgnacchi della Federazione frequentano classi separate in diverse ore del giorno e in cui curricoli e contenuti variano a seconda dell'etnia.

A causa della mancanza d'imparzialità nell'istruzione 'formale' in tutti i Paesi dell'ex Jugoslavia, la società civile si è attivata sostenendo attività di educazione 'informale'. Tuttavia, i rappresentanti di queste organizzazioni spesso si lamentano perché è difficile attrarre i giovani a partecipare ai loro programmi in quanto le organizzazioni della società

civile vengono puntualmente additati dalle élite politiche e dai media pro-governativi come "traditrici" e "composte da mercenari stranieri".⁵³

A sostegno di tutto ciò si vedano le ultime dichiarazioni del Procuratore Capo del Meccanismo Residuale Internazionale dei Tribunali Penali Internazionali, Serge Brammertz, che durante il Consiglio di Sicurezza dell'ONU l'11 dicembre 2018 ha pubblicamente condannato gli atteggiamenti di elevazione a eroi dei criminali di guerra e la negazione dei crimini ancora diffusi nei Paesi dell'ex Jugoslavia; senonché la regressione per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria ha raggiunto i livelli più bassi di questi ultimi anni.

Infine il Procuratore ha fortemente criticato i Paesi dei Balcani, nello specifico Kosovo, Macedonia, Montenegro e Serbia, per aver dichiarato la propria volontà a firmare la dichiarazione che istituiva la Commissione Regionale incaricata di stabilire i fatti accaduti e le gravi violazioni dei diritti umani commesse nel territorio dell'ex Jugoslavia dal 1 gennaio 1991 al 31 dicembre 2001 (RECOM) e non aver dato seguito a queste dichiarazioni togliendo dall'agenda del Summit di Londra⁵⁴ del 1° luglio 2018 la cerimonia della firma.

Alle accuse del Procuratore si sono aggiunte quelle del Presidente della Corte Penale delle Nazioni Unite, Theodor Meron, che ha criticato la Prima Ministra Ana Barnabic di aver negato pubblicamente il genocidio di Srebrenica durante un'intervista rilasciata nel novembre 2018 al

⁵³ Balkan Investigative Reporting Network (BIRN), *Report after the ICTY: Accountability, Truth and Justice in The Former Yugoslavia*, 2018, <http://birn.eu.com/wp-content/uploads/2018/12/After-the-ICTY-Report-2018.pdf>

⁵⁴ Ogni anno nell'ambito del Processo di Berlino si tiene un Summit con i leader dei Balcani occidentali. Quest'anno si è tenuto a Londra ed ha visto incontrarsi lì i ministri degli Esteri di Serbia, Montenegro, Kosovo, Albania, Bosnia e Macedonia, insieme ai loro omologhi del Regno Unito e di Francia, Germania, Austria, Italia, Grecia, Slovenia, Croazia, Bulgaria e Polonia (che ospiterà il prossimo Summit, nel 2019). Il Processo di Berlino è un'iniziativa diplomatica lanciata dal governo tedesco di Angela Merkel per dare un nuovo impulso alla cooperazione europea con gli Stati del sud-est Europa dopo la dichiarazione del Presidente della Commissione Europea Jean Claude Juncker, nel 2014, di voler fermare il processo di allargamento europeo per almeno cinque anni.

quotidiano Deutsche Welle.⁵⁵ Questo conferma che nonostante oggi in Serbia vi sia al potere un Governo che si dichiara apertamente pro-europeo e conforme ai valori europei, la situazione non è per nulla cambiata e, così come si evince dall'ultimo rapporto stilato dall'ICTY nel 2017, non vi sono stati altri sforzi per migliorare la cooperazione con il Tribunale:

*The country's failure over the past two and a half years to execute the Tribunal's arrest warrants for three Serbian indictees is in violation of its international legal obligations and its own repeated commitments to fully cooperate with the Tribunal.*⁵⁶

Le stesse considerazioni sono state fatte dalla Commissione Europea nel suo ultimo rapporto presentato al Parlamento Europeo il 17 aprile 2018. Nella sezione inerente allo stato di avanzamento del Capitolo negoziale 23 "giustizia e diritti fondamentali" si legge:

*Serbia is in a state of non-cooperation in relation to the arrest of people indicted for contempt of court. This is an issue of serious concern: Serbia needs to return to full cooperation with the current Mechanism for International Criminal Tribunals.*⁵⁷

Nel febbraio 2018 la Commissione europea ha fissato un termine di calendario per l'adesione della Serbia all'Unione Europea: il 2025. Questo

⁵⁵ Intervista integrale: <https://www.dw.com/en/serbian-pm-ana-brnabicsrebrenica-a-terrible-crime-not-genocide/a-46307925>

⁵⁶ ICTY, *Report of the International Tribunal for the Former Yugoslavia*, 1 agosto 2017, p.13, http://www.icty.org/x/file/About/Reports%20and%20Publications/AnnualReports/annual_report_2017_en.pdf

⁵⁷ European Commission, *Serbia 2018 Report*, 17 marzo 2018, pp.17-18, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

significa che i prossimi anni saranno cruciali giacché nel momento in cui il Paese raggiungerà il suo obiettivo di adesione all'UE, ulteriori prove saranno andate perse o distrutte, i ricordi dei testimoni saranno ancor di più sbiaditi e molte vittime potrebbero essere morte o ancora in attesa di giustizia.

2.4 La Camera per i crimini di guerra serba (WCC)

Le autorità nazionali giudiziarie dei Paesi dell'ex Jugoslavia hanno affrontato il tema dei crimini di guerra con riluttanza, fallendo nel dovere di stabilire la responsabilità dei crimini e dare giustizia alle vittime di tali atrocità. Durante tutti gli anni '90 la Serbia ha dato inizio a un numero irrisorio di procedimenti nazionali giudiziari contro i crimini di guerra e la situazione non è mutata neanche dopo la transizione democratica. Cinque anni dopo il cambio del regime, le corti in Serbia hanno processato principalmente agenti semplici e paramilitari di basso livello rigettando, di fatto, il principio della responsabilità di comando.

Fu solo dopo l'assassinio del Primo Ministro Dindic che si rese manifesta la necessità di creare un quadro istituzionale per affrontare tali crimini e così vennero istituite la Camera per i Crimini di Guerra e la Camera per il Crimine organizzato (WCC).

La WCC del Tribunale distrettuale di Belgrado iniziò il suo mandato nell'aprile del 2004 con il caso *Ovcara*⁵⁸ riguardante il massacro di 290 civili croati rinchiusi all'interno di un ospedale a Vakuvar (Croazia) nel 1991.

Secondo alcuni funzionari del governo serbo furono due le motivazioni che portarono alla necessità di istituire la WCC: quella di

⁵⁸Documento originale dell'accusa:
https://www.asser.nl/upload/documents/DomCLIC/Docs/NLP/Serbia/Ovcara1_Indictment_16-9-2005.pdf

affrontare i crimini di guerra e far avanzare il processo d'integrazione europea della Serbia.

La comunità internazionale accolse con molto entusiasmo quest'iniziativa: in particolare l'OSCE fu coinvolta direttamente nella progettazione della nuova istituzione e fornì il supporto di esperti per la creazione di nuove leggi per la protezione dei testimoni; il Centro Internazionale per la Giustizia Transizionale suggerì attraverso i suoi esperti la nomina del nuovo procuratore e fornì le linee guida acquisite sulla base di precedenti esperienze in altri contesti transizionali. Nonostante tutti questi sforzi i lavori della WCC cominciarono molto lentamente e in cinque anni dalla sua istituzione sono stati chiusi solo sei casi.

I maggiori ostacoli al proseguimento dei lavori sono stati principalmente: le numerose intimidazioni rivolte ai giudici, la mancanza di adeguati programmi di protezione per i testimoni, capacità limitate d'investigazione, scarso e difficoltoso accesso alle evidenze e scarsa cooperazione con la polizia serba.

Per quanto riguarda il lavoro di raccolta delle testimonianze uno dei maggiori impedimenti fu che i testimoni provenienti da Kosovo, Bosnia e Croazia, data la forte diffidenza nei confronti delle istituzioni serbe, spesso rifiutarono l'invito a testimoniare impartito dal Tribunale.

Negli anni furono compiuti maggiori sforzi soprattutto per creare delle condizioni di sicurezza più favorevoli all'arrivo di testimoni da fuori della Serbia. Nel 2007 fu istituita l'Unità per le Vittime e i Testimoni, un organismo volto alla tutela dei testimoni durante tutto il periodo dei processi, ma, oltre alle gravi lacune in materia di supporto psicologico alle vittime, l'Unità dovette far fronte a una totale mancanza di fondi che solo in parte fu colmata grazie a donazioni provenienti dagli Stati Uniti e che

permisero di fornire un'assistenza minima ai testimoni (rimborso del viaggio e alloggio).⁵⁹

Da questo punto di vista si è rivelato essenziale il supporto dell'Humanitarian Law Centre di Belgrado che ha rappresentato le vittime nelle aule del Tribunale, fornito loro assistenza psicologica durante il loro soggiorno a Belgrado e raccolto nuove evidenze rispetto alle indagini in corso della WCC.

Dopo il cambio di governo e la sostituzione della coalizione nazionalista di Kostunica aumentò la pressione politica diretta ai procuratori della WCC. Questa proveniva da parte dei membri del governo e del parlamento i quali insistettero affinché la WCC si occupasse di tutti i casi giudiziari inerenti ai crimini di guerra, compresi quelli che in quel momento cadevano sotto la giurisdizione dell'ICTY, al fine di ristabilire il controllo statale sulla giustizia domestica.

Nonostante fosse cambiato lo scenario politico in cui la WCC si trovò a operare permasero molti ostacoli: oltre alle difficoltà economiche e alla mancanza di volontà politica e di cooperazione, si aggiunse il ribaltamento di alcuni verdetti della WCC da parte della Corte Suprema serba che ridusse considerevolmente le pene nei casi a più alta risonanza quali il caso *Ovcara* e il caso degli Scorpioni⁶⁰. Le decisioni adottate dalla Corte suprema suscitarono forti critiche da parte di molti gruppi per i diritti umani serbi i quali accusarono l'istituzione di voler ostacolare i processi per i crimini di guerra.

Una delle ragioni che è stata data come possibile spiegazione delle azioni della Corte Suprema fa riferimento alla sua stessa composizione. Quattro dei cinque giudici della Corte Suprema, la cui imparzialità fu concretamente messa in discussione, erano stati nominati prima della fine

⁵⁹ Human Rights Watch Report, *Unfinished Business Serbia's War Crimes Chamber*, N.3, giugno 2007, <https://www.hrw.org/legacy/background/eca/serbia0607/serbia0607web.pdf>

⁶⁰ Caso particolarmente importante in quanto l'unico che avesse a che fare direttamente con il genocidio di Srebrenica.

dell'era Milosevic nel 2000 e inoltre non furono consultati in merito al progetto di creazione della WCC.

Dato che di norma essi invece sono sempre consultati in merito a iniziative e riforme della legislazione giudiziaria, questo comportò avversità nei confronti della nuova istituzione. Infine, la nuova Costituzione del 2006 stabilì ⁶¹ che i giudici fossero rieletti dal nuovo Parlamento: questo non accadde e per molti il ribaltamento dei verdetti è, di fatto, voluto venire incontro ai membri del parlamento contrari ai processi per crimini di guerra in modo da non comprometterne il posto di lavoro.

Gli attivisti per i diritti umani inoltre segnalano che tutte le accuse erano rivolte soltanto gli autori dei crimini in prima persona, specie tra i ranghi bassi dell'esercito, senza specificare i legami tra questi gruppi e le autorità ufficiali serbe dell'esercito o della polizia. In altre parole, il messaggio che passò dalle sentenze della WCC fu che i crimini furono perpetrati da 'poche mele marce' disconnettendo completamente gli eventi da una più ampia catena di comando e progetto nazionale.

Il principio della responsabilità di comando è molto controverso all'interno del quadro della legislazione serba: fino a tempi recenti il diritto penale serbo non prevedeva la possibilità di accusa sulla base della responsabilità di comando. Nonostante il nuovo Codice penale contenga una disposizione riguardante la possibilità di incriminare comandanti o superiori che abbiano fallito nel prevenire la commissione di crimini di guerra⁶², i membri della società civile hanno quotidianamente criticato i giudici per la mancanza di volontà di colpire i gradi più alti nella catena di comando.

In particolare, l'Humanitarian Law Centre di Belgrado ha fatto notare come i giudici abbiano avuto la tendenza a minimizzare la portata dei crimini e il livello di coinvolgimento del governo. Questo si è reso

⁶¹ Art.105 della Costituzione della Repubblica di Serbia

⁶² Art.384 del Codice Penale della Repubblica di Serbia del 2005, <https://www.osce.org/serbia/18244?download=true>

particolarmente evidente nel caso degli Scorpioni per i quali il verdetto della sentenza fu aspramente criticato per non aver fatto emergere il coinvolgimento delle istituzioni statali nella pianificazione dei crimini.

Questa strategia di focalizzare i crimini di guerra sugli individui e isolarli dal più ampio contesto fa parte della strategia serba nel difendere lo Stato dalle accuse di genocidio e aggressione e dalla richiesta da parte del Tribunale Penale Internazionale del pagamento delle indennità di guerra nei confronti della Croazia, della Bosnia ed Erzegovina e del Kosovo.

A rendere le cose più complicate fu la sentenza del Tribunale per l'ex Jugoslavia che nel febbraio 2007 che assolse la Serbia dalla responsabilità diretta per il genocidio di Srebrenica, commesso dalle forze militari della Republika Srpska, ma ne stabilì la responsabilità per non aver impedito che il genocidio accadesse. Questo verdetto fu interpretato come un'assoluzione del Paese ed ha portato a una situazione di forte scontento tra le vittime ⁶³ per la quale è difficile per gli stessi giudici della WCC condannare altri soggetti per lo stesso crimine.

La questione dell'impatto domestico della WCC rimane ancora aperta: secondo un sondaggio condotto tre anni dopo la sua istituzione solo il 27% degli intervistati era a conoscenza dell'esistenza di un tribunale per i crimini di guerra serbo e solo il 5% è riuscito a identificarne il nome; il 56% non sapeva indicare alcuna istituzione domestica creata per trattare i crimini di guerra e infine il 59%, ossia la maggioranza, non era a conoscenza di nessun caso legato ai crimini di guerra.⁶⁴ La diffusa

⁶³ Il 9 marzo 2017 la Bosnia Erzegovina, su iniziativa del membro bosgnacco della Presidenza tripartita, ha presentato una richiesta di revisione della sentenza alla Corte Internazionale di giustizia dell'Aja. La Corte, dopo aver sentito il parere dei membri della presidenza della BiH, ha ritenuto che la decisione riguardante la richiesta di revisione della sentenza del 26 febbraio 2007, relativa all'applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio (BiH vs Serbia) non sia stata adottata dagli organi competenti, cioè a nome della Bosnia Erzegovina come stato, per questo motivo la richiesta è stata respinta.

⁶⁴ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Results of the public opinion poll on war crimes trials in Serbia*, 31 dicembre 2016, <https://www.osce.org/serbia/24241>

ignoranza a tale riguardo può essere addebitata al ruolo marginale se non quasi inesistente dei media ai quali fu impedita la trasmissione delle audizioni dal vivo dalle aule del Tribunale su decisione della stessa WCC e al loro stesso disinteresse nei confronti della questione.

Basti pensare che un portavoce del tribunale dichiarò di aver cercato di organizzare conferenze stampa settimanali ma che queste venivano frequentate da così pochi giornalisti che presto la procedura fu abbandonata.

L'esistenza di un'istituzione come la WCC in Serbia è senz'altro un segno positivo per tutti quelli che lottano per far progredire un processo di giustizia transizionale nei Paesi dell'ex Iugoslavia tuttavia le modalità mediante le quali le *elite* hanno manipolato il processo, operando pressioni per ottenere verdetti che isolassero i crimini ed esonerassero la responsabilità dello Stato, è un altro esempio di come i modelli internazionali di giustizia transizionale possano essere strumentalizzati per raggiungere obiettivi politici puramente strategici che si discostano notevolmente da quelli ufficialmente dichiarati.

2.5 La commissione per la verità serba

In precedenza è stato fatto notare come in una società post-conflitto spesso la domanda internazionale di giustizia si scontri con la volontà e la politica domestica.

In alcuni casi lo scontro tra livello internazionale e locale può sfociare in una 'giustizia di compromesso', ossia, una giustizia che si colloca nel mezzo tra quella retributiva e riparatoria e che ha finalità differenti da quelle ufficialmente dichiarate.

Il meccanismo cui fa riferimento questo tipo di giustizia sono le commissioni di verità. I fini delle commissioni di verità sono molteplici: si spazia da quelli funzionali (stabilire dati ufficiali sul numero e l'identità

delle vittime al fine di permettere ai famigliari l'avvio di un procedimento giudiziario e chiedere risarcimenti) a quelli metafisici (stabilire la verità sul passato per diminuire le tensioni intra-sociali).

A livello personale esse possono creare un ambiente in cui vittime e criminali hanno l'opportunità di raccontare le proprie storie e far luce sui crimini del passato; a livello sociale, possono promuovere la riconciliazione tra le diverse etnie e suggerire le riforme politiche e burocratiche necessarie per creare condizioni più favorevoli alla stabilità. Una delle funzioni più rilevanti delle commissioni di verità è spiccatamente simbolica: costituire un *forum* ove s'innesci un processo di acquisizione di consapevolezza degli abusi del passato ed essere percepite, a livello internazionale e soprattutto domestico, come istituzioni legittime e imparziali.

L'internazionalizzazione del principio della responsabilità dei crimini ha condotto le nuove *elite* transizionali a scontrarsi con due differenti gruppi di pressione che spesso sono portatori di posizioni divergenti: internazionale e domestico. L'esercizio di una forte influenza economica o politica può permettere agli attori internazionali di diventare molto influenti a livello domestico guidando le *elite* domestiche a dover 'scendere a patti' nonostante vi possa essere una forte resistenza locale. La giustizia transizionale è sempre il risultato di un processo di negoziazione i cui esiti possono essere forme di giustizia locale non sincere, strumentalizzate, incomplete e dalle quali la società civile viene completamente esclusa.

Il caso della Serbia è particolarmente rilevante poiché ricorrono gli elementi sopradescritti: in particolare è un paese dove le varie *elite* politiche che si sono succedute dopo l'era post-Milosevic hanno sempre dovuto affrontare due tipi di pressione contrapposte. La comunità internazionale ha sempre richiesto maggiori sforzi di cooperazione con l'ICTY mentre a livello domestico si è sempre avuta una forte opposizione al tentativo.

Lo studioso Brian Grodsky (2009) ha tentato di analizzare le possibili conseguenze dello scontro tra la domanda internazionale di giustizia e 'il muro' dell'impunità a livello domestico.

Grodsky parte dal presupposto che se i politici sono attori razionali allora ci si dovrebbe aspettare che si occupino principalmente del mantenimento del proprio potere: in questo tentativo di preservazione del potere l'elettorato – perlomeno nelle democrazie - gioca un ruolo essenziale. Nei casi in cui la cittadinanza assume una posizione ambivalente o opposta alla giustizia transizionale ci si può aspettare quindi che i nuovi governanti decidano di 'accantonare' la questione per evitare che essa diventi fonte di scontri e perdita del consenso.

Tuttavia, i diversi tipi di pressione esercitati dalla comunità internazionale, descritti nel capitolo precedente, possono 'incentivare' la domanda domestica di giustizia vincolando gli aiuti internazionali o la *membership* alle organizzazioni internazionali alla cooperazione con le iniziative e i progetti di giustizia internazionale.

La multidimensionalità della giustizia transizionale, dalla quale deriva un'ampia possibilità di scelta tra i vari meccanismi realizzabili (dalle scuse pubbliche alle commissioni per la verità), crea spazio per la cosiddetta 'giustizia di compromesso' il cui principale fine è di accontentare opinioni pubbliche divergenti. Il primo passo fatto da Grodsky per concettualizzare la 'giustizia di compromesso' è stato quello di individuare sette politiche di giustizia transizionale frequentemente messe in atto, dopodiché metterle in ordine in uno "spettro di giustizia transizionale" in cui le misure sono classificate in base al grado di personalizzazione della responsabilità dei crimini e alla gravità delle ripercussioni di ciascuna misura sui responsabili:

- cessazione delle violazioni dei diritti umani e loro codificazione;
- critica del vecchio sistema;
- riabilitazione e risarcimento per le vittime;

- processi internazionali e politiche interne;
- creazione di una commissione per la verità;
- epurazione delle istituzioni dai responsabili delle violazioni dei diritti umani;
- perseguimento penale degli esecutori (quelli più in basso nella catena di comando);
- perseguimento penale dei comandanti (quelli più in alto nella catena di comando).

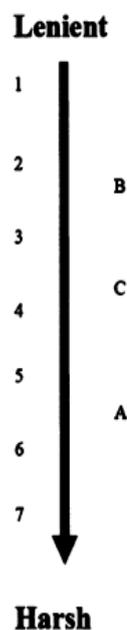


FIG. 1. Transitional Justice Spectrum and the Impact of Strategic Calculation.

La logica dello spettro è duplice: organizza i vari meccanismi in un *continuum* che procede gradualmente dalla giustizia riparatoria a quella retributiva e incorpora una logica di potere in quanto ogni passo in avanti implica una politica più incisiva e provocatoria nei confronti dei membri del vecchio regime. Ovviamente queste politiche non si escludono l'una l'altra e possono essere implementate contemporaneamente.

Lo studioso procede analizzando tre protagonisti specifici: le *elite* statali internazionali, nazionali e il pubblico locale. Egli asserisce che gli

attori politici nazionali, quando si trovano schiacciati tra una forte domanda internazionale di giustizia e un'opposizione altrettanto robusta, sono costretti a trovare una terza via strategica al fine di accontentare entrambi i gruppi di pressione e raggiungere una situazione di equilibrio.

Il risultato è che se le *elite* domestiche percepiscono una minaccia maggiore a livello domestico rispetto a quello internazionale, ossia nei casi in cui l'elettorato è fermamente contrario al perseguimento della giustizia, l'esito saranno provvedimenti più *soft* di giustizia che si collocano ai livelli più alti della scala (es. risarcimento alle vittime, punto B fig.1). Al contrario, quando la domanda internazionale di giustizia è più forte rispetto all'opposizione domestica, sarà più probabile che i provvedimenti siano più severi e quindi in alto nella scala (es. processi giudiziari, punto A, fig.1). Infine, quando i due gruppi di pressione si trovano ai poli opposti, la giustizia di compromesso dovrebbe gravitare al centro dello spettro e quindi indirizzarsi verso le commissioni per la verità (punto C, fig.1), ritenute la 'politica di mezzo' che si pone tra i procedimenti penali e le amnistie (Grotsky, 2009).

Indipendentemente dal tipo di risultato, la giustizia di compromesso è destinata principalmente ad accontentare un pubblico esterno e può avere effetti molto perversi portando alla strumentalizzazione di politiche di giustizia incisive di nome ma non nei fatti.

Quest'argomento si applica perfettamente al caso serbo, dove una commissione di verità sorse con il fine di bilanciare la domanda internazionale e locale di giustizia.

Dopo che Slobodan Milosevic lasciò il potere nel 2000 e la coalizione tra il partito democratico di Serbia di Vojislav Kostunica e il partito democratico di Zoran Djindjic costituirono il nuovo governo, la comunità internazionale fece della cooperazione con l'ICTY una delle maggiori priorità nei Paesi dell'ex Jugoslavia e si immaginò dei risultati che puntualmente vennero disattesi da parte della nuova *elite* governante.

La cooperazione con il Tribunale per l'ex Iugoslavia fu percepita nel dibattito pubblico come una debolezza della politica: quando Milosevic fu arrestato solo l'11% della popolazione supportò il suo trasferimento; due anni dopo solo una persona su dieci era favorevole alla cooperazione con l'ICTY.

Il nuovo governo si oppose fortemente alla cooperazione con l'ICTY al punto che il Presidente Kostunica definì il Tribunale 'un'istituzione mostruosa' i cui verdetti erano 'spregevoli e controproducenti'.

Tuttavia, la forte pressione internazionale 'costrinse' il Presidente a fare delle concessioni. Poche settimane dopo esser salito al potere Kostunica annunciò di voler creare una commissione per la verità al fine di indagare sui crimini del passato. Le autorità serbe cercarono da subito il supporto della comunità internazionale promettendo di conferire alla commissione poteri incisivi e di includervi esperti internazionali.

I diplomatici occidentali risposero con molto scetticismo e interpretarono questa mossa come un modo per evitare la cooperazione con l'ICTY.

La stessa politica serba si divise sulla questione: mentre il potere giudiziario e alcuni ministri progettarono una commissione della durata di un anno e mezzo con poteri forti come quello di garantire amnistie sulla falsariga del modello sud-africano, il Presidente Kostunica agì frettolosamente trascurando la fase progettuale per dimostrare alla comunità internazionale che per il nuovo governo la giustizia era una questione prioritaria.

La percezione generale secondo cui questa iniziativa del Presidente fu soltanto un modo per aggirare l'ICTY e accontentare la comunità internazionale fu confermata dal fatto che l'istituzione della commissione fu annunciata proprio il giorno precedente a quello in cui gli Stati Uniti avrebbero dovuto certificare la continuazione degli aiuti economici alla Serbia condizionati alla cooperazione con le istituzioni di giustizia transizionale.

Proprio perché le intenzioni di Kostunica erano ben note anche l'ICTY si oppose con forza alla realizzazione della commissione argomentando che questa avrebbe distolto l'attenzione e i fondi internazionali dal Tribunale e che il progetto più ampio di giustizia transizionale sarebbe stato dirottato.

Stabilita nel marzo del 2001 con un decreto del Presidente, la commissione per la verità e la riconciliazione, l'unica di questo tipo in tutta l'ex Jugoslavia⁶⁵, era carente di una struttura giuridica e consisteva semplicemente in un 'organo consultivo' il cui compito fu sostanzialmente quello di raccogliere informazioni 'open-source'.

L'obiettivo della Commissione dichiarato da Kostunica fu di voler sfidare l'imparzialità, la pseudo-storia e l'ipocrisia dell'ICTY, il che, tradotto in obiettivi strategici, significò ritardare i trasferimenti dei criminali all'Aja e ridurre l'evidenza della colpevolezza serba durante il conflitto.

Il coinvolgimento internazionale in questo progetto ebbe inizio con la visita del presidente del Centro internazionale di Giustizia Transizionale (ICTJ) Alexander Boraine a Belgrado nell'ottobre del 2000. Sin dal periodo in cui Milosevic era ancora al potere Boraine tentò più volte di promuovere progetti di giustizia transizionale ma non fu mai il benvenuto: infatti, il regime gli negò anche il visto per entrare nel Paese.

Per quanto riguarda l'iniziativa della Commissione per la verità l'intenzione dell'ICTJ era di provare a collaborare a questo nuovo progetto per tentare, attraverso i suoi esperti, di influenzarne i piani e le azioni.

La proposta principale dell'ICTJ di nominare Kostunica come Presidente della Commissione, data la sua legittimità popolare, scatenò forte dissenso all'interno della società civile.

⁶⁵ La Bosnia ed Erzegovina ha cercato per anni di stabilire un meccanismo simile senza alcun successo mentre Il presidente del Kosovo, Hashim Thaci, nel 2017 ha avviato l'istituzione di una Commissione per la verità e la riconciliazione, che mira a fornire le basi per il dialogo tra le comunità albanesi e serbe presenti in Kosovo.

I gruppi per i diritti umani serbi segnalano che questo avrebbe portato a un'eccessiva influenza della politica sul processo di giustizia transizionale e sulla stessa composizione dei membri della Commissione la cui imparzialità sarebbe potuto essere messa in discussione.

La proposta dell'ICTJ prevalse e al Presidente Kostunica venne conferito il mandato di nominare i membri⁶⁶ della nuova Commissione per la verità. Come già molti si aspettavano, le nomine scatenarono forti critiche poiché si trattava principalmente di accademici fortemente nazionalisti, conservatori e difensori di un'interpretazione della storia e dei conflitti passati fortemente di parte.

L'omissione più ovvia in termini di *membership* della Commissione fu l'assenza di rappresentanti dal Montenegro, allora parte della repubblica della Jugoslavia. A questo si aggiunsero però anche altre le criticità: solo due i membri rappresentanti delle minoranze etniche, nessun rappresentante delle comunità religiose, eccetto quella della Chiesa Serba Ortodossa, nessun rappresentante dei vari gruppi per i diritti umani che fino ad allora avevano lavorato sul tema della giustizia transizionale.

Oltre all'evidente mancanza di rappresentatività della compagine rispetto al carattere multi-etnico e religioso delle parti in conflitto, il principale oggetto di critica fu lo stesso mandato della Commissione che

⁶⁶ Radovan Bigovic (decano della Facoltà di Teologia della Chiesa ortodossa serba), Mirjana Vasovic (ricercatore associato, Istituto di scienze sociali), Tibor Varadi (professore presso Università dell'Europa centrale di Budapest), Svetlana Velmar Jankovic (scrittore di Belgrado), Mihajlo Vojvodic (professore ed ex Presidente della Facoltà di Filosofia dell'Università di Belgrado), đorđije Vukovic (assistente nella Facoltà di filologia dell'Università di Belgrado), Sava Vukovic (vescovo di Sumadija serbo Chiesa ortodossa), Vojin Dimitrijevic (direttore del Centro di Belgrado per Diritti umani, ex professore della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Belgrado), Ljubodrag Dimic (professore di filosofia nell'Università di Belgrado), Slavoljub Djukic (giornalista freelance, ex redattore del settimanale NIN), Aleksandar Lojpur (avvocato di Belgrado), Bosko Mijatovic (ricercatore presso l'Istituto di scienze economiche), Radmila Nakarada (ricercatore associato dell'Istituto per gli studi europei), Predrag Palavestra (membro dell'Accademia serba delle scienze e delle arti), Latinka Perovic (storico di Belgrado), Zoran Stankovic (esperto di medicina legale), Svetozar Stojanović (consulente scientifico presso l'Institute of Social Sciences, ex consigliere del Presidente della Repubblica Federale di Jugoslavia Dobrica Cosic), Darko Tanaskovic (professore della Facoltà di Filologia, ex Ambasciatore jugoslavo in Turchia) e Sulejman Hrnjica (professore presso l'Università di Belgrado).

prevedeva di far emergere le cause dei conflitti sociali, inter-comunitari e politici che avevano avuto luogo dal 1980 al 2000: un mandato oggettivamente troppo ambizioso per un organismo che sarebbe durato in carica solo due anni. Inoltre, è difficile immaginare come una Commissione basata solo su uno dei sei paesi usciti dalla dissoluzione della Jugoslavia possa valutare oggettivamente e presentare la "verità" su eventi di cui ciascuno dei cinque Stati continua ad avere differenti interpretazioni. Si provi soltanto a immaginare cosa potrebbe comportare la creazione di sei commissioni per la verità nella regione con la conseguente istituzionalizzazione di sei versioni storiche differenti e contrapposte tra di loro.

In altre parole, la Commissione fu incaricata di ricercare il percorso storico su come l'ex Jugoslavia si fosse sciolta e chi fosse il colpevole di tale scioglimento anziché concentrarsi sulle conseguenze e le violazioni dei conflitti e fare ciò per cui le Commissioni per la verità sono solitamente create: organizzare udienze per rendere note le testimonianze delle vittime e dei sopravvissuti alle gravi violazioni dei diritti umani (cosa nemmeno prevista nelle regole di procedura dello Statuto).

Un problema aggiuntivo fu che questo lavoro di ricerca doveva essere globale e quindi concernente la raccolta di evidenze di crimini commessi da tutte le parti in conflitto ma purtroppo fu affidato a ricercatori esclusivamente serbi.

Gli unici due membri della Commissione riconosciuti e rispettati a livello internazionale Latinka Perovic e Vojin Dimitrijevic rassegnarono le loro dimissioni in segno di protesta per la composizione, gli scopi e il mandato della Commissione la quale a sua volta ne soffrì immediatamente le conseguenze a livello di legittimità.

Nella lettera inviata da Dimitrijevic al Presidente della Commissione Kostunica con la quale spiegò le motivazioni delle sue dimissioni⁶⁷ egli

⁶⁷ Dejan Ilic, *The Yugoslav Truth and Reconciliation Commission*, Eurozine, 23 aprile 2004, <https://www.eurozine.com/the-yugoslav-truth-and-reconciliation-commission/>

afferme che, essendo il mandato della Commissione puramente storico e unicamente focalizzato sugli eventi precedenti alla dissoluzione dell'ex Jugoslavia, ciò non avrebbe permesso nella maniera più assoluta di far luce sui crimini ma solo sulle cause che avevano condotto al conflitto.

Il primo incontro della Commissione avvenne il 17 aprile 2001. Durante la riunione i membri adottarono un documento nel quale ne furono dichiarati gli obiettivi, tra cui quello di cercare di *"eliminate the many causes and forms of misunderstanding and establish trust among social groups and nations"* e di organizzare il lavoro di ricerca nelle seguenti aree:

1. *the underlying causes of political, economic, social and moral decay of the SFRY;*
2. *wars and other conflicts in the former Yugoslavia, which caused great loss of life, ethnic cleansing, refugees, camps, economic devastation and destruction, the destruction of cultural monuments, the emergence of dictatorships, the country's international isolation, general criminalization of society;*
3. *human rights abuses and violations of public international, humanitarian law.*⁶⁸

Il 22 maggio del 2002 la Commissione organizzò una tavola rotonda dal titolo "The Truth and Reconciliation one year later: how far did we go and where should we go" durante la quale venne fortemente criticata dai partecipanti che accusarono i membri di totale inazione e di riluttanza a trattare le gravi violazioni dei diritti umani e i crimini delle forze serbe.

Nel maggio del 2003, probabilmente a causa delle severe critiche ricevute, fu presentata una nuova bozza del programma della

⁶⁸ Pejic J., *The Yugoslav Truth and Reconciliation Commission: A Shaky Start*, Fordham International Law Journal, vol.25, n.1, p.10-11, <https://pdfs.semanticscholar.org/7d3b/4b3531d8c4d0c6f3374c959979250887c4d2.pdf>

Commissione per la Verità e la Riconciliazione di Stato. Il nuovo documento raccomandava la stesura di un *report* circa le violazioni dei diritti umani avvenute durante il conflitto dell'ex Iugoslavia degli anni '90 e definiva il periodo, sorprendentemente esteso, di cui si doveva occupare la Commissione. Esso trovava il suo incipit nella creazione del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni e comprendeva: la Prima Guerra Mondiale, l'ascesa delle ideologie totalitariste in Europa (il comunismo in Russia, il fascismo e il nazismo in Italia e Germania e la vittoria del fascismo nella Guerra Civile Spagnola), il loro impatto sul Regno di Iugoslavia, la dittatura del 6 gennaio 1929, l'assassinio del Re Alexander, l'omicidio del parlamentare croato Radic, i movimenti totalitari nel paese fino ad arrivare alla Seconda Guerra Mondiale.

Dopo la formazione dell'Unione statale di Serbia e Montenegro nel 2003 il Consiglio Ministeriale di Serbia e Montenegro non prese mai una decisione ufficiale sulle sorti della Commissione che conseguentemente cessò di operare nel febbraio dello stesso anno, due anni prima della naturale fine del suo mandato.

Le ragioni del fallimento della Commissione secondo Priscilla Hayner (2006) furono molteplici:

- sin dalla sua istituzione la Commissione si concentrò su aspetti che precedettero i conflitti nell'ex Iugoslavia. Da un punto di vista dei diritti umani e della giustizia transizionale è inaccettabile enfatizzare le cause dei conflitti e sopprimere allo stesso tempo l'identificazione e la descrizione dei crimini e delle gravi violazioni dei diritti umani avvenute;
- le vittime non sono mai state al centro dei lavori della Commissione. Nonostante nel 2002, a seguito della forte insistenza dei rappresentanti della società civile e delle organizzazioni per i diritti umani, la Commissione avesse dichiarato che le audizioni pubbliche

avrebbero avuto luogo in un tempo imminente non fu ascoltata una singola testimonianza pubblica e non fu condotta alcuna intervista alle vittime;

- a discapito del fatto che uno degli obiettivi sanciti nel documento fondativo fosse quello di contribuire alla giustizia e alla trasparenza, gli unici due membri che denunciarono le violenze commesse dal lato serbo furono Latinka Perovic e Vojin Dimitrijevic;
- benché la Commissione avesse definito come una delle sue priorità la riconciliazione tra i paesi dell'ex Jugoslavia e dei popoli vicini, il costante riferimento alla comunità internazionale e al fatto che questa sarebbe dovuto essere informata sui risultati delle ricerche al fine di consolidare il dialogo con la comunità internazionale e le sue istituzioni ed organismi (incluso il Tribunale dell'Aja) può far pervenire alla conclusione che la principale intenzione fosse in realtà quella di riconciliarsi alla comunità internazionale stessa (Rankovic, 2014).

L'esperimento della Commissione per la verità in Serbia è un esempio di come le intenzioni e gli obiettivi di un progetto di giustizia transizionale possano essere manipolati. Invece di condurre alla riconciliazione sociale questa Commissione fu progettata con lo scopo di esacerbare le divisioni e l'odio preesistenti. Inoltre, essa ha dimostrato che quando questi modelli sono applicati in società le cui *elite* politiche non possono o, non hanno alcuna intenzione, di venire incontro alla domanda internazionale di giustizia, essi sono utilizzati per promuovere le loro strategie politiche.

Ciò che spinse la Serbia a introdurre questa iniziativa fu la necessità di ridare dignità alla propria reputazione e alla propria immagine a livello internazionale e assicurarsi la continuità degli aiuti economici provenienti

da Stati terzi. Per fare ciò Il governo serbo ha anche attivamente legiferato per istituire la sua "verità" sul passato. Nel marzo 2010, il parlamento serbo ha adottato una dichiarazione controversa su Srebrenica, che ha riconosciuto che il massacro a Srebrenica si è effettivamente verificato (che è di per sé un significativo allontanamento dalle precedenti vere e proprie smentite), ma non ha definito l'evento come atto di genocidio. Questa strategia retorica è stata usata anche nel discorso pubblico più ampio in Serbia. Se prima gli eventi a Srebrenica erano categoricamente negati, adesso venivano affrontati in modo superficiale travisando la realtà dei fatti e ad esempio abbassando il numero delle vittime nei resoconti dei media e nelle discussioni pubbliche (Subotic, 2015).

Il mandato della Commissione fu espressamente tracciato in linea con questa strategia: l'obiettivo reale ma non dichiarato fu quello di far emergere le responsabilità degli altri Paesi e di altri fattori internazionali nella dissoluzione dell'ex Iugoslavia per dimostrare come i serbi fossero stati ingiustamente percepiti come gli 'orchi' dei Balcani.

Le conseguenze del fallimento della Commissione furono diverse.

La prima fu un grande imbarazzo da parte dell'ICTJ che supportò la Commissione sin dalla sua progettazione: oggi, al contrario, nel report dell'ICTJ sulla giustizia transizionale in Serbia, l'esperimento serbo viene mosso ad esempio di ciò che non bisogna fare quando si ha il proposito di realizzare una commissione di verità.

La seconda fu l'impatto sul pubblico serbo: le commissioni di verità erano viste come istituzioni assoggettate alla politica, inefficaci, meramente burocratiche, per non dire inutili.

Da quel momento l'ICTJ supportò il progetto della creazione di una commissione di verità regionale che avrebbe visto partecipanti dalla Serbia, Croazia e Bosnia lavorare insieme per identificare tutte le vittime del conflitto.

2.6 Iniziative di giustizia 'dal basso' nei Balcani occidentali: RECOM

Una delle sfide più grandi per la giustizia transizionale nei Balcani è il carattere regionale del conflitto e delle violazioni: vittime, criminali ed evidenze spesso sono localizzate al di là dai confini statali odierni. Eppure, l'UE e gli altri attori internazionali non hanno cercato di sviluppare un approccio di giustizia regionale sebbene l'UE goda di forte legittimità, risorse ed esperienza senza eguali nella promozione del regionalismo sulla scena mondiale nonché di una vasta esperienza interna nel trattare questioni come la cooperazione regionale in materia penale.

L'iniziativa di giustizia dal basso, su cui si approfondirà in questo capitolo, è un esempio innovativo dei modi in cui gli approcci *bottom-up* e regionali alla giustizia possono essere combinati produttivamente e rafforzarsi reciprocamente nella pratica ed è anche un esempio del tipo di "reti giudiziarie" che l'UE dovrebbe sostenere per offrire un'alternativa reale alle reti criminali o contrarie alla giustizia transizionale al fine di fornire una base di partenza valida per una riforma delle politiche dell'UE negli Stati colpiti da un conflitto.

L'arresto di Ratko Mladic avvenuto il 26 maggio del 2011 nel villaggio di Lazarevo (Serbia) ha riportato l'attenzione ancora una volta sugli strumenti di giustizia transizionale. Il suo allontanamento e la sua incarcerazione nella struttura detentiva del Tribunale Penale Internazionale all'Aja hanno dimostrato la centralità dei meccanismi legali internazionali per l'attuazione della giustizia transizionale ma hanno altresì sollevato la questione della mancata coesione geografica e sociale che questo tipo di giustizia comporta con gli ambienti in cui hanno avuto luogo i crimini. Prendendo ad esempio il caso della Bosnia Erzegovina (dove sono avvenuti i crimini di cui è stato accusato Mladic), questa separazione tra luogo del crimine e punizione ha condotto a una marginalità dei processi di giustizia transizionale nella vita politica e sociale del Paese. Lo

stile di giustizia retributiva incorporato nell'ICTY e nella WCC è servito a isolare la colpa individuale dei crimini di guerra senza affrontare le cause più profonde del conflitto e il processo più ampio di riconciliazione. Durante l'ultimo decennio è emerso un approccio alternativo, su iniziativa della base sociale, che ha preso in considerazione la necessità di un approccio 'regionale' alla giustizia transizionale ed è culminato nel 2008 con la realizzazione della Coalizione per la creazione di una commissione di verità regionale per stabilire i fatti legati ai crimini di guerra e le gravi violazioni dei diritti umani commessi nel territorio dell'ex - Jugoslavia nel periodo compreso tra il 1991 ed il 2001 (RECOM).

Quando si parla di giustizia transizionale nei Balcani spesso ci si focalizza solo sui processi formali e si trascurano importanti iniziative come quella di RECOM che tenta di creare un'alternativa ai meccanismi tradizionali di giustizia.

L'iniziativa nacque negli anni '90 ma fu ufficialmente lanciata nel 2004 attraverso il coinvolgimento di ben 2.050 ONG, associazioni per le vittime e veterani e singoli individui provenienti da tutto il territorio dell'ex Jugoslavia.

Il processo di consultazione di RECOM, durato tre anni e mezzo, fu incredibilmente importante, riuscì a coinvolgere oltre 7000 persone provenienti da organizzazioni per i diritti umani, associazioni di famiglie di dispersi, associazioni di ex detenuti del campo, comunità religiose, artisti, giornalisti, avvocati, ricercatori e accademici, attivisti giovanili, cittadini interessati al processo di rivisitazione del passato. Durante questa fase vennero organizzate ben 110 consultazioni e dibattiti per discutere il mandato e le attività di RECOM, nonché otto *forum* di giustizia transizionale con partecipanti dell'intera regione e dieci incontri pubblici dedicati alle testimonianze delle vittime.

Il lancio di questo progetto si deve principalmente a quattro ONG: Il centro per il diritto umanitario (HLC) di Belgrado, il Centro di Documentazione e Ricerca (RDC) di Sarajevo e infine Documenta di

Zagabria. Quello che differenzia questa da tutte le altre iniziative è di essere una 'risposta locale' dal basso e non un meccanismo imposto da parte della comunità internazionale come ad esempio nel caso di molte iniziative in Bosnia e in altri Paesi dell'ex Iugoslavia che tuttavia non riflettevano né la necessità di un approccio a carattere regionale né una risposta ai bisogni reali delle vittime e della cittadinanza.

La genesi di RECOM può esser fatta risalire alla firma del protocollo da parte delle ONG HLC, RDC e Documenta con il quale queste organizzazioni hanno stabilito un rapporto di collaborazione per lo svolgimento del lavoro d'investigazione e documentazione dei crimini di guerra avvenuti negli anni '90 in tutti gli Stati appartenenti all'ex Iugoslavia. Anche l'ICTJ e l'ICTY supportarono sin dall'inizio l'iniziativa fornendo attraverso i loro esperti programmi di formazione e consultazione in merito a meccanismi di ricerca di prove e di racconto della verità sui crimini del passato.

Uno dei vantaggi di questa iniziativa guidata dalla società civile di là dal fatto di essere un'iniziativa scaturita dalla base sociale è che essa è il primo meccanismo di carattere transnazionale implementato nella regione che permetterebbe la facilitazione del dialogo tra le diverse culture ed etnie e presumibilmente il superamento delle ideologie nazionali.

La differenza tra l'approccio dell'ICTY e l'iniziativa RECOM oltre a risiedere nel ruolo delle ONG si riscontra nella stessa natura delle istituzioni. La natura retributiva della giustizia portata avanti dall'ICTY, infatti, indirizza l'attenzione pubblica verso i responsabili individuali delle gravi violazioni dei diritti umani e non incoraggia un dibattito al di fuori delle aule di Tribunale; al contrario, l'iniziativa RECOM stimola un dibattito pubblico più ampio e il suo approccio è orientato alle vittime. In altre parole, la responsabilità morale di tutti coloro che facevano parte del sistema che ha permesso che i crimini accadessero non è, e non può essere, una parte delle Funzioni del tribunale la cui "verità" è una versione molto più ristretta di quella "grande immagine" che una Commissione

regionale come RECOM potrebbe presumibilmente produrre. Questo perché nessun organo giudiziario, compreso l'ICTY, è progettato per esaminare l'intero funzionamento di una società e per determinare quali strutture di potere abbiano facilitato la commissione di crimini e i passi che dovrebbero essere intrapresi per impedire la loro ricorrenza in futuro (Pejic, 2001).

Il carattere regionale dell'iniziativa si è sviluppato in due fasi. Nella prima, che parte dal 2006, il processo era focalizzato sul monitoraggio dei procedimenti giudiziari in corso e sul tentativo di stabilire un dibattito regionale sui meccanismi di ricerca della verità. Questa prima fase si aprì con il *forum* regionale sulla giustizia transizionale intitolato "Stabilire la verità dopo un conflitto: iniziative e prospettive nei Balcani occidentali" che si tenne a Sarajevo, in Bosnia Erzegovina. I partecipanti provenivano da realtà molto diverse: associazioni di veterani, per le vittime, gruppi per i diritti umani, giornalisti, parlamentari, procuratori dei tribunali di Stato e rappresentanti della comunità internazionale. Durante questo *forum* si discusse dei vari aspetti e meccanismi della giustizia transizionale, sul ruolo degli organi giudiziari nei processi di ricerca e racconto della verità e che le vittime devono avere nell'arco dell'intero processo.

Nel 2008 ebbe luogo il secondo *forum* regionale sulla giustizia transizionale a Belgrado, in Serbia, e durante quest'occasione si decise che l'iniziativa doveva svolgere un ruolo complementare rispetto ai meccanismi giudiziari già in atto. Nel maggio dello stesso anno, in occasione della consultazione regionale che si tenne a Podgorica in Montenegro, fu creato un Consiglio di Coordinamento incaricato di supervisionare l'intero processo di consultazione.

L'iniziativa raccolse in tutta la regione numerosi consensi da parte della società civile ma si sviluppò anche altrettanto timore che una scarsa volontà politica sia da parte dei governi nazionali che da parte della comunità internazionale ne potesse decretare la fine. Anni dopo, in

occasione del quarto *forum* regionale a Pristina in Kosovo, la coalizione RECOM fu ufficializzata e furono aperte le adesioni.

Da questo momento iniziò la seconda fase caratterizzata da un intenso dibattito pubblico e dall'individuazione di un coordinatore per Stato al fine di creare un *network* e facilitare la comunicazione e il coordinamento delle attività condotte.

Nel 2009 in occasione del quinto *forum* regionale fu adottata una proposta di statuto di RECOM da parte dei membri del Consiglio di Coordinamento.

La pressione politica esercitata sui governi da parte della coalizione per RECOM durante i cinque forum regionali ha fatto emergere uno dei paradossi dell'iniziativa. Se l'indipendenza dagli Stati costituisce un punto di forza specialmente per quanto riguarda la sua legittimazione pubblica allo stesso tempo, essa richiede il consenso e il supporto degli attori statali.

Per ovviare al limitato potere di lobbying sui governi e per dimostrare il forte supporto pubblico nel 2011 RECOM lanciò una campagna dal titolo "Un milione di firme per RECOM" nelle maggiori città della regione: Banja Luka, Belgrado, Ljubljana, Nis, Pancevo, Podgorica, Pristina, Sarajevo, Skopje, Tuzla, Vranje e Zagabria. La campagna consisté in attività di sensibilizzazione (pubblicità attraverso i media e dibattiti pubblici) e nella raccolta di un milione di firme in 150 città. La raccolta fu organizzata e portata avanti da volontari dell'Iniziativa della Gioventù per i diritti umani e altri delle ONG presenti su tutto il territorio.

L'obiettivo principale fu di raccogliere consenso sugli obiettivi e sullo Statuto di RECOM : la versione definitiva della bozza è stata adottata nel 2014⁶⁹ in vista della sua possibile approvazione da parte dei Parlamenti nazionali nel 2011, necessaria per dar vita alla Commissione.

Gli obiettivi stabiliti nello Statuto sono: censire i crimini di guerra e le gravi violazioni dei diritti umani commessi nel territorio dell'ex Iugoslavia

⁶⁹ Draft Statute of RECOM: <http://recom.link/wp-content/uploads/2015/01/Izmene-statuta-SR.jpg>

dal gennaio del 1991 al dicembre 2001, chiarire le circostanze politiche e sociali che portarono al conflitto, rendere note le ingiustizie nei confronti delle vittime per rafforzare una cultura della compassione e della solidarietà, contribuire alla tutela dei diritti delle vittime, aiutare a prevenire futuri conflitti e gravi violazioni dei diritti umani.

Dall'inizio del suo mandato RECOM ha dovuto fronteggiare molti ostacoli: l'elemento che non sia riuscito a raccogliere un milione di firme ha forse dimostrato la prematurità dell'iniziativa e la mancanza di un supporto esterno.

Ad oggi i Presidenti di Serbia, Montenegro, Kosovo, Macedonia e i membri bosniaci della Presidenza della Bosnia ed Erzegovina hanno in diverse occasioni dichiarato il loro supporto all'istituzionalizzazione dell'iniziativa nel quadro del Processo di Berlino ma a tali dichiarazioni non ha fatto seguito nulla di concreto.

Anche durante l'ultimo *summit* di Londra tenutosi il 10 luglio 2018, nonostante le elevate aspettative della società civile, la cerimonia per la firma dello Statuto è stata cancellata senza rilasciare spiegazioni ufficiali.

Un altro notevole regresso è avvenuto nel novembre 2018 quando la presidente croata Kolinda Grabar Kitarović si è rifiutata di incontrare la presidente della coalizione RECOM Natasa Kandic per discutere sulla cooperazione regionale in merito ai processi per i crimini di guerra. Successivamente, il suo portavoce ha giustificato l'azione affermando che determinare i fatti sulle vittime e sui crimini di guerra commessi durante gli anni '90 non è sotto l'autorità della presidente croata.

Questo sviluppo in chiave negativa dimostra che ancora oggi non c'è vera volontà politica da parte degli Stati dell'ex - Iugoslavia e che qualsiasi mossa in direzione della riconciliazione, per quanto modesta, viene vissuta ancora una grande minaccia alle élite nei Balcani.

Così come affermano i promotori dell'iniziativa, data l'inerzia della politica locale, la pressione politica da parte della comunità internazionale, Unione Europea in primis, è fondamentale affinché RECOM diventi realtà.

La Commissione Europea nella sua più recente strategia di allargamento riguardante i Balcani Occidentali⁷⁰ accenna al supporto alle iniziative per la riconciliazione e la giustizia transizionale (senza riferimento esplicito a RECOM) come elemento vincolante all'adesione all'Unione Europea ma, anche in questo caso, l'impegno è rimasto sulla carta.

La delusione della società civile risiede nella constatazione di un vuoto politico lasciato dalla chiusura dell'ICTY che era il fulcro della politica europea nei confronti dei crimini di guerra avvenuti nella regione⁷¹.

Dati i continui rinvii da parte dei soggetti politici interessati, la coalizione nel maggio 2018 ha stilato un documento "Proposal of the Action Plan" dove viene proposta una vera e propria *roadmap* per l'istituzione della commissione con date e scadenze ben precise. Il piano però non è partito nei modi auspicati: infatti se era previsto che la dichiarazione di supporto per RECOM venisse sottoscritta in occasione del Summit di Londra tenutosi a luglio 2018 come si temeva ciò non è accaduto. Ora si attenderà un'altra occasione durante la quale le parti politiche si incontreranno prima della data stabilita per la firma della dichiarazione entro il 10 luglio 2019.

⁷⁰ EU Commission, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, annex 6, febbraio 2018, p.15, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

⁷¹ Denisa Kostovicova, *Sitting on the fence: How the London summit exposed the inertia in the EU's reconciliation policy for the Western Balkans*, 27 giugno 2018, <https://recom.link/denisa-kostovicova-sitting-on-the-fence-how-the-london-summit-exposed-the-inertia-in-the-eus-reconciliation-policy-for-the-western-balkans/>

THE TIMELINE

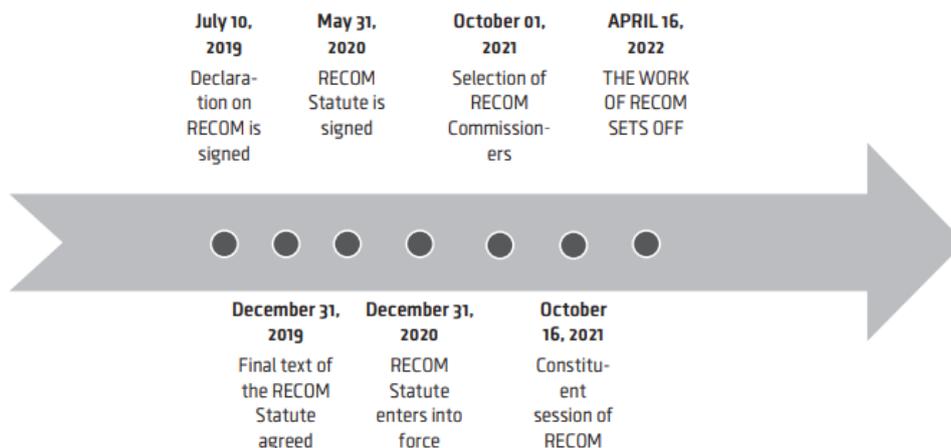


Figura 2. Roadmap for RECOM

Il supporto manca da parte della politica, da parte della comunità internazionale ma anche, come sottolinea la studiosa Jelena Subotic, dal punto di vista domestico e anche in questo caso la spiegazione può risiedere in un problema di carattere geografico:

*[...] a unique obstacle to transitional justice [...] [the] fact that victims and perpetrators no longer live with one another in the same state which has made domestic calls for justice much more difficult to push through official state channels.*⁷²

Questo è un elemento che differenzia in particolar modo il caso Sud Africano da quello dell'ex - Jugoslavia poiché nel primo vittime e carnefici vivevano gli uni di fianco agli altri e di conseguenza la domanda di giustizia e riconciliazione fu sentita come una necessità mentre nel

⁷² Subotic J., *Remembrance, Public Narratives, and Obstacles to Justice in the Western Balkans*, *Studies in Social Justice*, vol.7, n.2, p.278, giugno 2013, https://www.researchgate.net/publication/287862281_Remembrance_Public_Narratives_and_Obstacles_to_Justice_in_the_Western_Balkans

secondo spesso vittime e carnefici vivono in Paesi differenti. Inoltre, nel primo la Commissione per la Verità e la Riconciliazione s'inserì nel processo di ricostruzione statale dopo l'apartheid.

L'elemento geografico ovviamente non è l'unico che determina la difficoltà di far progredire progetti di giustizia transizionale: a questo si aggiunge la sovranità degli Stati, le differenze ambizioni politiche e le contrastanti caratteristiche storiche nazionali. (Jeffrey, Jakala, 2012)

2.7 Verdetto Karadzic: giustizia è stata fatta?

Il 20 marzo la Camera d'appello del successore dell'ICTY, il Meccanismo residuale per i tribunali penali internazionali, ha emesso il suo verdetto finale condannando in appello all'ergastolo Radovan Karadzic, ex presidente della Repubblica Srpska (RS) e Comandante Supremo delle sue forze armate dal 92-96. Con la fine del processo Karadzic, l'ultimo compito del meccanismo residuale sarà il processo d'appello a Ratko Mladic, già condannato all'ergastolo in primo grado per genocidio, atteso entro la fine del 2019. Con ciò sarà così finalmente chiuso il cerchio dei procedimenti penali a più alta risonanza e importanza storica relativi alle vicende che sconvolsero la Bosnia ed Erzegovina negli anni '90.

Il Tribunale ha confermato le condanne a Karadzic per il genocidio dei bosniaci del 1995 a Srebrenica, per terrorismo nei confronti della popolazione civile di Sarajevo avvenuto mediante la lunga campagna di bombardamenti, per la persecuzione e lo sterminio di bosniaci e croati in altri 20 comuni del paese e per aver preso in ostaggio le forze di pace delle Nazioni Unite. Tuttavia, ha anche confermato la sua assoluzione per aver commesso genocidio in altri sette comuni bosniaci⁷³ nel 1992.

⁷³ Prijedor, Sanski Most, Kljuc, Vlasenica, Bratunac, Zvornik e Foca.

Il caso viene qui riportato come esempio di come, ancora oggi, le sentenze vengano manipolate dall'opinione pubblica al fine di rafforzare e radicalizzare posizioni ideologiche nello scenario politico. Prima di riportare le reazioni al verdetto però mi si permetta una breve sintesi sulla storia processuale del caso Karadzic al fine di dimostrare quanto sia stato lungo e tortuoso il cammino verso questo "trionfo della giustizia".

Il mandato di arresto internazionale per Karadzic fu emanato dalla corte di crimini di guerra all'Aia dell'ONU nel 1996: subito dopo il Dipartimento degli Stati Uniti offrì un compenso di 5 milioni a chi avesse fornito le informazioni necessarie alla cattura di Karadzic. Il suo arresto avvenne dopo ben 12 anni di latitanza quando la polizia il 21 luglio 2008 lo ritrovò nella capitale serba, travestito da "guaritore" spirituale. Karadzic durante un'intervista disse che gli fu necessario perdere più di 30 chili di peso per non essere riconosciuto e testualmente che "Oltre a questo, indossavo camicie più larghe, dolcevita e altri vestiti, che erano così grandi che non mi rendevano riconoscibile. Dovevo parlare con un accento serbo, che non è stato difficile per me ". Karadzic inoltre affermò che dopo aver lasciato la presidenza serba bosniaca, prima di arrivare in Serbia, si era "spostato liberamente" sul territorio serbo bosniaco, ma, quando fu intensificata la caccia all'uomo fuggì a Belgrado per evitare l'arresto. Arrivato in Serbia dovette trovare una fonte di sostentamento e iniziò a tenere lezioni e a lavorare come consulente per alcune aziende sanitarie private; successivamente, dopo aver completato il corso parapsicologia, indossò le vesti del personaggio guaritore Dr. David Dabic. Per la sentenza di prima istanza bisognò attendere il 24 marzo 2016⁷⁴: in quell'occasione il Tribunale condannò a 40 anni di reclusione Karadzic e lo ritenne colpevole di genocidio, crimini contro l'umanità e violazioni delle leggi o dei costumi di guerra commessi dalle forze serbe durante il conflitto armato in Bosnia ed Erzegovina ma lo assolse dall'accusa di aver

⁷⁴ ICTY, Trial Judgment summary for Radovan Karadzic, 24 marzo 2016, http://www.icty.org/x/cases/karadzic/tjug/en/160324_judgement_summary.pdf

commesso un genocidio in altri sette comuni in Bosnia ed Erzegovina nel 1992. Ambedue le parti, difesa e accusa, presentarono ricorso il 22 luglio 2016 e l'udienza di appello del caso si svolse il 23 e il 24 aprile 2018 presso la sede dell'Aja. L'appello dell'accusa chiedeva che Karadzic venisse dichiarato colpevole di genocidio nel 1992 e condannato all'ergastolo, l'ex leader politico serbo bosniaco e i suoi avvocati invece si batterono per l'assoluzione da tutte le accuse.

Un'inchiesta del Balkan Investigative Reporting Network (BIRN) del 2013 rivelò che il governo della Republika Srpska in questi anni ha sostenuto le spese processuali sia del comandante militare serbo bosniaco Ratko Mladic che del leader politico Radovan Karadzic sotto forma di "assistenza sociale" per l'ammontare di 20.000 marchi bosniaci. Inoltre, ha reso noto che fino a dicembre di quell'anno, i paesi dell'ex Jugoslavia avevano speso circa 40 milioni di euro di denaro pubblico a sostegno dei sospettati di crimini di guerra sotto processo presso il Tribunale dell'Aia. I due paesi che hanno profuso più denaro pubblico sono stati la Croazia, per oltre 28 milioni di euro per tre imputati, e la Macedonia, per circa 9,5 milioni di euro per soli due soggetti. Il denaro è stato anche donato alle famiglie degli imputati serbi attraverso un fondo chiamato Pomoc (aiuto) di cui non è mai stato pubblicato alcun resoconto.

Secondo Roland Kostic, un esperto dei Balcani all'Università di Uppsala in Svezia questi fondi sono stati anche creati per ragioni politiche, infatti secondo le sue parole "i casi portati all'ICTY sono visti dai paesi dell'ex Jugoslavia come una lotta per la loro verità, in cui ogni stato vede la sua opportunità di dimostrare che la loro verità è quella giusta"⁷⁵.

A fronte di ciò si pensi soltanto al senso di ingiustizia vissuto dalle migliaia di vittime di guerra che tutt'oggi lottano per veder loro il diritto ad un risarcimento.

⁷⁵ BIRN, *How Ex-Yugoslav States Funded War Crimes Defendants*, 23 dicembre 2013, <https://balkaninsight.com/2013/12/23/how-ex-yugoslav-states-funded-war-crimes-defendants/>

Nonostante il verdetto sia stato accolto con grande entusiasmo da tutti coloro che da anni attendevano questa pronuncia, duole ammettere che le immediate reazioni politiche al processo hanno ancora una volta evidenziato le persistenti divisioni etniche nella Bosnia ed Erzegovina del dopoguerra e quanto un lavoro di sradicamento del revisionismo sia oggi ancor più urgente e necessario.

La condanna all'ergastolo, infatti, è stata accolta favorevolmente dai politici bosniaci e croati e dai gruppi delle vittime della guerra, ma condannata come tendenziosa da parte dei leader politici serbo bosniaci. Il portavoce parlamentare dell'entità Republika Srpska, Nedeljko Cubrilovic, ha affermato che il verdetto ha confermato la condanna della Republika Srpska nei confronti della quale il tribunale dell'Aia è "prevenuto, selettivo ed è stato istituito con l'obiettivo di proclamare i serbi e i loro leader perpetratori della guerra civile in Bosnia". Momcilo Krajisnik, ex funzionario serbo bosniaco, condannato anch'egli per crimini contro l'umanità dalla corte dell'Aia, ha insistito sul fatto che Karadzic "non ha mai sostenuto i crimini e non li ha mai portati avanti". Krajisnik, co-fondatore del Partito Democratico Serbo insieme a Karadzic prima della guerra bosniaca, ha invece affermato "dicono che la giustizia esiste ed è realizzabile, ma tutto indica, quando si tratta del Tribunale dell'Aia, che questo in realtà non significa nulla". Il leader del partito radicale serbo Vojislav Seselj, condannato per crimini di guerra dalla corte dell'Aia, ha descritto l'ergastolo come scandaloso ed ha affermato che "Il verdetto si basa su false testimonianze e fatti imposti ed ancora " È ovvio che questo sia stato emesso da persone incompetenti, persone che non hanno qualità morali". Veselin Sljivancanin, ex colonnello dell'esercito popolare jugoslavo e criminale di guerra condannato, ha insistito nell'affermare che il Tribunale dell'Aia abbia continuato a sostenere solo i bosniaci in Bosnia ed Erzegovina ed ha affermato "Non sono un avvocato né un esperto, ma credo che Karadzic e la sua famiglia siano persone coraggiose".

Soltanto da queste prime dichiarazioni, rilasciate nelle ore immediatamente successive al verdetto, traspare chiaramente come nonostante la sentenza del Tribunale assuma un'importanza storica fondamentale per porre fine al cerchio dell'impunità dei maggiori responsabili e ideologi del concetto di una grande Serbia a discapito di intere popolazioni, non sarà in grado di chiudere il conto con il passato.

La speranza ora è quella espressa dalle parole della portavoce della politica estera dell'UE, Maja Kocijancic, che ha esortato i governi dei Balcani ad accettare il giudizio finale nel processo Karadzic "L'UE si aspetta che tutti i leader della regione sostengano le decisioni dei tribunali internazionali e si astengano da dichiarazioni o azioni che mettono in dubbio l'indipendenza o l'imparzialità del processo di aggiudicazione. La negazione o il revisionismo contraddicono i valori europei più fondamentali".

Le reazioni divergenti sono chiaro indicatore del fallimento della riconciliazione nella regione, e quindi della trasformazione sociale, negli anni successivi alla guerra in Bosnia. Piuttosto che decretare un nuovo inizio e influenzare il cambiamento, il processo di Karadzic fornisce le prove di un ulteriore consolidamento di punti di vista divisivi e contrapposti sul passato.

Per avviare un lavoro effettivo di contrasto al negazionismo e per arrivare ad una presa di coscienza, le informazioni e le prove emerse nel processo, così come in quelli precedenti, devono arrivare ed essere accettate ed elaborate dal pubblico più ampio. Come si è dimostrato in tutti questi anni però questo lavoro rimane qualcosa che non rientra nelle competenze del sistema di giustizia penale soprattutto in riferimento ai tribunali internazionali bensì concerne l'ambito dei processi e dei meccanismi di giustizia transizionale locali a cui dovrebbe esser data la possibilità e il supporto necessario per dare forma ad opinioni e atteggiamenti alternativi a quelle dominanti.

Essendo il mandato del Tribunale internazionale ormai prossimo al termine l'auspicio è che la comunità internazionale non ridimensioni il suo impegno ma che, al contrario, dimostri con decisione di voler portare avanti un vero cambiamento culturale attraverso il supporto alla società civile e a tutte quelle iniziative nate da un genuino desiderio di verità e giustizia.

3.Verso un nuovo approccio alla giustizia

3.1 L'approccio partecipativo alla giustizia transizionale

Dal caso serbo emerge che l'Unione Europea e la comunità internazionale hanno fatto affidamento su di un approccio "one size fit all" basato sulle precedenti esperienze dei Tribunali di Tokyo e Norimberga. Gli effetti dell'ICTY sul processo di pace e riconciliazione nella regione hanno dimostrato la limitatezza dell'impatto dei meccanismi giudiziari nei processi di giustizia transizionale. In altre parole, il *focus* sull'aspetto retributivo ha equiparato lo spettro ampio della giustizia transizionale con la sola dimensione della punizione trascurando altri meccanismi disponibili, privando le comunità locali di rappresentanza e di *ownership* e rendendole così incapaci di contribuire attivamente al processo di costruzione della pace disconnettendo gli individui da qualsiasi senso di sovranità sul processo di giustizia.

Senz'altro il Tribunale è stato un pilastro fondamentale del processo di giustizia rendendo l'impunità per i crimini un'opzione non percorribile, individuando i reati, creando un registro storico, rafforzando la capacità locale, assistendo i processi di giustizia domestici ma ha anche sollevato questioni di legittimità, politicizzazione, selettività ed ha innescato conseguenze anche sul piano pratico.

Innanzitutto i promotori di pace hanno fallito nel riconoscere e nel rispondere alla complessità e alla natura multiforme della giustizia concentrandosi unicamente sul rimedio alle ingiustizie subite dai singoli individui attraverso i processi.

I fatti stabiliti dal Tribunale attraverso le sue sentenze rimangono ampiamente ignorati, accettati in modi molto selettivi o manipolati nella regione giacché non coincidono con le narrazioni politiche dominanti.

Dal momento in cui tutti i partiti ex-belligeranti si considerano vittime di crimini commessi da altri, è molto difficile per loro accettare fatti

spiacevoli e ammettere che anche dalla loro fazione siano state commesse delle atrocità.

In secondo luogo essendo di norma un Tribunale internazionale localizzato lontano dalle zone colpite dal conflitto e guidato da soggetti esterni non riesce a creare una connessione concreta con la popolazione locale.

Il problema della legittimità è stato anche direttamente correlato alla politicizzazione delle sentenze e alle accuse di pregiudizio etnico rivolte al Tribunale. L'elevato numero di accusati di origine serba, ad esempio, è stato utilizzato per alimentare una visione persecutoria da parte dei serbi e per screditare l'istituzione.

Per affrontare questi limiti un numero crescente di accademici, professionisti e politici hanno invocato le conoscenze e le esperienze derivanti dal modello partecipativo alla giustizia transizionale. Le Nazioni Unite hanno in parte riaffermato quest'approccio ai processi di giustizia transizionale ponendo particolare enfasi sulla fase di consultazione *"the most successful TJ experiences owe a large part of their success to the quality and quantity of public and victim consultation carried out."*⁷⁶

L'ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani (OHCHR), l'entità principale delle Nazioni Unite che si occupa di giustizia transizionale, sostiene che le consultazioni nazionali formino una parte fondamentale di essa: permettono di identificare i bisogni, promuovere e stimolare il dialogo e la responsabilizzazione locale.

Anche se le consultazioni sono un aspetto fondamentale al fine di disegnare il progetto di giustizia sulla base delle esigenze locali in questa tesi è disegnata la necessità di adottare un modello partecipativo di giustizia dal basso che coinvolga la comunità in tutte le fasi del processo di giustizia.

⁷⁶ Nazioni Unite, *Rule of law tools for post-conflict States: National consultations on transitional justice*, 2009, p.1, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/NationalConsultationsTJ_EN.pdf

La partecipazione non deve limitarsi allo scambio di informazioni bensì deve fornire l'opportunità di entrare a far parte del processo decisionale che, al contrario, rimane sempre guidato da attori esterni i quali possono utilizzare le consultazioni per legittimare decisioni già prese (Selim, 2014).

La partecipazione della comunità alla giustizia transizionale può equivalere a un approccio 'locale' o 'dal basso' che si oppone all'approccio puramente legalistico e dall'alto. Questa prospettiva dal basso è particolarmente rilevante in quegli ambienti in cui la politica e le istituzioni risultano un ostacolo a ogni iniziativa di giustizia transizionale così come nel caso dei Paesi dell'ex Jugoslavia. In questi scenari la società civile ricopre un ruolo critico nella promozione di iniziative volte a stabilire la responsabilità dei crimini sottoponendo innanzitutto le autorità ufficiali a un inesorabile critica rispetto alle retoriche ufficiali e all'inerzia statale. La società civile emerge allora come una fonte di iniziative di giustizia transizionale se non un attore a pieno titolo, come di norma dovrebbe essere.

La coalizione RECOM insieme a molte altre iniziative nate per favorire il dialogo interetnico è un esempio di un nuovo approccio partecipativo che sta emergendo nel contesto della giustizia transizionale.

La società civile però non sempre costituisce un elemento a favore: il pluralismo insito nel concetto stesso denota anche la presenza e l'appoggio a idee e interessi estremisti, esclusivisti e illiberali. Così come abbiamo assistito a iniziative volte a promuovere la riconciliazione attraverso la regione, altri segmenti della società civile hanno lavorato in direzione opposta.

Il discorso della giustizia transizionale è emerso in risposta ai bisogni delle società appena uscite da un conflitto e tipicamente consiste in una risposta istituzionale alle violazioni del diritto umanitario.

Nonostante vi sia la consapevolezza che le principali vittime siano i poveri e gli emarginati l'impegno a coinvolgere questi soggetti nel

processo di giustizia transizionale non è ancora diventata una consuetudine. I processi e i meccanismi della giustizia transizionale continuano a essere prescrittivi, 'calati dall'alto', a volte portati avanti dalle stesse *elite* coinvolte nel conflitto e promossi da protagonisti della comunità internazionale distanti dal contesto e dalla prospettiva delle vittime.

Di conseguenza, gli sforzi internazionali si sono sempre più concentrati nella realizzazione di tribunali, normative, punizione dei responsabili di crimini, supporto alle ONG e in generale nella promozione dello Stato di Diritto all'estero nella convinzione che (ri)stabilire lo Stato di Diritto è visto come un prerequisito di una società stabile e democratica. Per questi motivi fanno sempre più spesso parte dei negoziati di pace veri e propri 'pacchetti di giustizia'.

Alcuni critici affermano che la legge sia diventata uno dei modi più sicuri per interagire con o intervenire in altri Paesi da parte della comunità internazionale. Questo tentativo di influenzare 'le regole del gioco' evidenzia che la giustizia transnazionale e tutte le iniziative volte a rafforzare lo Stato di Diritto non sono politicamente neutrali. In particolare, il non coinvolgimento della società civile nei processi di giustizia transizionali fa emergere una questione sulla legittimità, sul livello di democraticità di queste misure e sulle reali intenzioni di venir incontro ai bisogni della comunità.

La marginalizzazione di questi soggetti e la preferenza per un modello "*one size fits all*" universalista rischiano di ignorare le particolarità della cultura e del contesto in cui ci si trova a operare, compromettendo così l'intero processo di giustizia transizionale e di consolidamento della pace.

Negli anni la letteratura ha fatto emergere questo *deficit* democratico ma nella prassi sono pochissimi gli esempi di un approccio partecipativo di giustizia transizionale. Il problema è che la comunità internazionale opera in nome delle vittime senza cercare di renderle più

forti e legittimate ponendole in condizione di guidare loro stesse il processo di giustizia: secondo molti studiosi l'unica via per conseguire dei risultati a lungo termine.

Un approccio di ricerca e racconto della verità basato sulla comunità dovrebbe essere organizzato in, con e dai membri della stessa e dovrebbe essere guidato dal paradigma di Ricerca Azione Partecipata (in inglese PAR : Participatory Action Research). L'approccio PAR fu ideato da attivisti accademici che operavano in Sud America, Africa Sub - sahariana e nel subcontinente Asiatico per sfidare il paradigma dominante di conoscenza, controllo e sviluppo di matrice liberale.

Quest'approccio vede coloro che sono "oggetto di ricerca" direttamente coinvolti in tutte le fasi della ricerca, dalla definizione del problema alla disseminazione e all'azione.

Il PAR è innovativo rispetto al cambiamento economico e sociale che va oltre i consueti confini: si tratta di una ricerca 'interna' che coinvolge attivamente le persone, innesca la generazione di conoscenza e consapevolezza delle proprie condizioni e, in conformità a queste, di come può essere avviato un cambiamento.

Il termine *conscientization* reso popolare da Paulo Freire è largamente utilizzato per far riferimento alla sensibilizzazione del popolo che deriva da un lavoro di auto-riflessione e di messa in discussione del sé. L'obiettivo principale è quello di portare un popolo a essere in grado, attraverso la condivisione di conoscenze-esperienze, di trasformare il proprio ambiente. In questo processo altri attori possono giocare un ruolo catalizzatore e di supporto, ma non lo faranno da un punto di vista dominante poiché esso rimane guidato dalla comunità locale.

Nel processo di costruzione della conoscenza si presuppongono due agenti di cambiamento, esterni e interni, che condividono lo scopo di una trasformazione sociale. Entrambi contribuiscono e condividono conoscenza, tecniche ed esperienze concernenti i procedimenti di trasformazione sociale, ma la loro conoscenza ed esperienza derivano da

differenti conformazioni e razionalità di classe (una cartesiana e accademica, l'altra esperienziale e pratica). La somma delle conoscenze di entrambi i tipi di agenti rende possibile acquisire un'immagine molto più accurata e corretta della realtà che si vuole trasformare. Secondo la teoria questa dialettica implica una relazione tra soggetto\soggetto e non tra soggetto\oggetto. Allo stesso modo il PAR mette in moto una forza sociopolitica creativa che può anche portare alla formazione di un nuovo tipo di Stato meno esigente, oppressivo e autoritario, ispirato invece da valori basati su una vera democraticità.

In altre parole quest'approccio cerca di risolvere i problemi che si presentano in una regione attraverso il coinvolgimento di risorse endogene e non attraverso l'imposizione di un modello pensato e progettato esternamente.

Questa metodologia trasposta nella giustizia transizionale consente agli esperti di lavorare con le vittime per comprenderne i bisogni contestualizzandoli nella vita quotidiana. Inoltre, è uno dei pochi approcci che consenta di dare voce alle vittime ma anche la possibilità di agire per influenzare il processo di giustizia sulla base delle loro esigenze.

Esso può essere definito come una giustizia transizionale che si proietta dal basso verso l'alto e che coinvolge ricercatori e partecipanti in un lavoro di disamina di una situazione problematica per progettare insieme un'azione per migliorarla (Kindom et al., 2007).

In aggiunta la partecipazione implica lo sviluppo di solidarietà e di empatia tra i vari partecipanti i quali, nonostante possano avere posizioni differenti in merito alla questione in esame, devono identificare problemi comuni e lavorare insieme al cambiamento sociale.

Ricapitolando, nonostante le differenti definizioni esistenti, il paradigma presenta alcuni componenti chiave:

- è incentrato sul cambiamento: implica l'impegno a partecipare con le persone per migliorare e comprendere il mondo cambiandolo

(McIntyre, 2008) anche se ci sono divergenze di vedute tra i ricercatori per quanto riguarda la portata di tale cambiamento e il grado di promozione della democrazia e riduzione della disuguaglianza;

- è contestuale: generalmente mirato alle esigenze di un particolare gruppo, anche se questo può variare in termini di dimensioni da piccole entità a progetti che coinvolgono intere comunità così come nel caso di RECOM che si presenta come progetto regionale
- accentua la collaborazione: ricercatori e partecipanti lavorano insieme per esaminare una situazione problematica ed elaborano un'azione per cambiarla in meglio: questo richiede che opinioni divergenti si accordino su dei punti in comune;
- è sfaccettato: il PAR non è solo un metodo ma piuttosto un orientamento alla ricerca; questo significa che sono possibili molti metodi diversi (quantitativo e qualitativo).

Secondo gli antropologi, che negli anni hanno sempre più influenzato il lavoro di ricerca sui processi di giustizia transizionale, tra i tanti metodi quello etnografico è ritenuto il più adatto per comprendere i bisogni e le prospettive delle vittime. La prospettiva etnografica permette di progettare un percorso di giustizia e riconciliazione che risponda alle reali esigenze della comunità.

Come abbiamo visto nel caso della Serbia spesso si tratta di meccanismi creati da *elite* – sovente le stesse coinvolte nel conflitto - e supportate da una comunità internazionale lontana dal contesto e dalla comprensione locale della situazione bellica.

Ad oggi è presente una fiorente letteratura che ha messo in discussione questo tipo di approccio e che s'interroga su un'idea di giustizia dal basso che privilegi la prospettiva delle vittime.

Simon Robins è stato uno dei primi studiosi ad applicare un approccio partecipativo ed etnografico in Nepal per affrontare i casi delle

persone scomparse durante l'insurrezione maoista⁷⁷ poiché secondo il ricercatore questo permetteva di acquisire la prospettiva delle vittime.

Il termine '*victim centred*' nella letteratura è utilizzato numerose volte per indicare i processi di giustizia transizionale che pongono al centro le vittime in riferimento ad uno dei principi fondamentali della giustizia riparatoria. Robins però ha amplificato il senso del termine indicando non solo la risposta data dai meccanismi e dai processi di giustizia che pongono al centro le vittime ma sottolineando anche che in genere questi sono visti come il *target* di tali politiche e nella sua prospettiva essi stessi ne diventano i generatori.

Secondo lo studioso, infatti, la consapevolezza dei bisogni delle vittime e dei sopravvissuti deve guidare l'intero processo e l'efficacia di giustizia si misurerà dalla sua capacità di venire incontro ai bisogni delle vittime. Robins nella sua ricerca fa riferimento ai bisogni e non ai diritti in quanto in Nepal il linguaggio dei diritti umani è estraneo alla maggioranza e le vittime, sperimentando quotidianamente la mancata soddisfazione di bisogni primari, articolano le loro richieste in bisogni e non in diritti.

La metodologia applicata si è basata su interviste alle famiglie delle vittime che sono state invitate a dare una priorità ai loro bisogni. Per la maggior parte delle famiglie, la verità sul destino dei loro parenti scomparsi e il sostegno economico sono risultati le due priorità, mentre la giustizia è emersa come elemento residuale. Il bisogno di ritrovare i corpi⁷⁸ dei loro cari è conseguenza dell'esigenza di un'evidenza della morte per il compimento di rituali religiosi. Questo dimostra che i bisogni espressi dalle famiglie hanno spesso origine dalla loro stessa cultura.

Affinché la giustizia transizionale affronti le conseguenze del conflitto quindi, sono necessari studi empirici del tipo qui presentato per

⁷⁷ Cfr. Simon Robins , *An assessment of the needs of families of the Missing in Nepal*, The University of York, Aprile 2009, <http://www.simonrobins.com/NepalMissingReport-Robins.pdf>

⁷⁸ Questa risulta spesso una delle priorità dopo un conflitto, non solo sulla base di ragioni religiose o morali, in quanto l'assenza di certificato di morte di un parente può comportare l'esclusione da molti diritti: risarcimento, matrimonio, vendita di proprietà etc.

assicurare che la essa sia 'basata sulle evidenze'. Le richieste fortemente pratiche e legate all'ambiente culturale e sociale manifestate dalle vittime dimostrano che approcci importati e prescrittivi non solo non affrontano i loro bisogni ma falliscono anche nella loro identificazione. Un approccio realmente incentrato sulle vittime consente ai processi di giustizia di essere guidati dai bisogni delle comunità colpite piuttosto che dalle priorità delle élite.

Per concludere, il principio "dal basso verso l'alto" di un approccio di tipo partecipativo si basa sull'idea che il continuo impegno con gli individui e le comunità colpite sia fondamentale per acquisire la comprensione dei problemi critici e per responsabilizzare i cittadini nel processo. Un approccio di questo tipo può rispondere al *deficit* di legittimità degli accordi di pace negoziati in modo ristretto, fornire una guida per gli attori esterni su quali strategie seguire ed avere un *feedback* sull'operato in corso.

3.2 Per un'idea di giustizia più ampia

Il campo della giustizia transizionale è caratterizzato da una dominanza del legalismo. Così concepito lascia poco spazio a nuove interpretazioni e alternative di giustizia 'contestualizzate'.

Quello che emerge è che per aprire lo spazio a nuove modalità di giustizia che rispondano meglio alle esigenze locali è necessario un ampliamento dell'idea di giustizia transizionale.

I donatori internazionali stanno fondando quello che lo studioso Robert Brooks ha definito un'esplosione dello sviluppo dello Stato di Diritto⁷⁹ nei sistemi di giustizia penale locale in transizione.

⁷⁹ Cfr. R. Brooks, *The New Imperialism: Violence, Norms and the Rule of Law*, Michigan Law Review, vol. 101, 2003

Sia a livello internazionale che locale, la giustizia transizionale è dominata da un approccio strettamente legalistico.

In molti contesti, così come nei Paesi dell'ex Jugoslavia, la giustizia transizionale appare come un qualcosa di distante, fortemente radicata nei meccanismi formali e nelle istituzioni più che nelle comunità afflitte dai conflitti. Nelle scienze sociali si fa la distinzione tra teorie *thick* e *thin*, con le prime si indicano le teorie complesse, multi-livello, con le seconde invece le teorie unidimensionali e descrittive.

Per quanto riguarda la dottrina giuridica nella categoria *thin* rientrano tutte le teorie che enfatizzano gli aspetti formali o strumentali dei sistemi legali, sono altamente teoretiche, spesso sono distanti dalla realtà delle persone e sono molto meno incentivanti a riflettere criticamente sulle azioni, motivazioni, conseguenze, relazioni di potere che influenzano sia gli attori che le istituzioni.

Una formulazione della giustizia transizionale *thick* invece permetterebbe di andare oltre questa concezione puramente tecnica e legalistica della giustizia includendo anche il contesto sociale in cui questa si trova ad operare.

La studiosa Judith Shklar definì il legalismo come un processo che separa l'analisi legale da quella politica e sociale. La conseguenza è stata la formazione di un sistema rigido completamente disconnesso dalla realtà.

Nonostante partire dagli anni '70 si sia sviluppata una versione più allargata di giustizia che tiene conto delle intersezioni della legge con la politica e la realtà sociale, la verità è che ancora oggi persiste una tendenza fortemente positivista. Nella pratica questo si traduce in un'interpretazione legalistica della giustizia transizionale.

Bordieau⁸⁰ ha definito l'influenza pervasiva della legge sulla vita politica e sociale "la forza della legge". Secondo lo studioso la legge non

⁸⁰ Cfr. P.Bordieau, The force of law : towards a sociology of the juridical field, Hasting Law Journal, 1987

solo influenza i nostri comportamenti ma modella le relazioni politiche, il linguaggio e persino il modo in cui pensiamo.

Come ha argomentato Clifford Geertz la legge rappresenta un modo di articolare e concettualizzare il mondo così come lo vorremmo in quanto incarna una nozione di ordine e razionalità che permette di renderlo più comprensibile.

Il fatto che il principio di legalità risponda nell'immaginario ai valori di giustizia, oggettività, certezza, uniformità, universalità, razionalità etc. fa sì che questo concetto sia particolarmente invocato in situazioni di forte trasformazione politica e sociale. In queste società la legge simboleggia una rottura concreta e simbolica con il passato e un modo per riacquisire legittimità e fiducia da parte dei cittadini: per questi motivi la firma e l'aumento di trattati internazionali sono divenuti prassi per riguadagnare rispettabilità a livello internazionale.

Le entità e formazioni giuridiche che emergono dopo un conflitto come le nuove costituzioni, tribunali, commissioni per la verità sono inevitabilmente impregnati di legalismo inteso come sopra.

La centralità di quest'aspetto preclude però il contributo di altre discipline e prospettive che meglio risponderebbero ad alcuni quesiti di natura esistenziale come "a chi è indirizzata la giustizia transizionale? Quali sono i bisogni della comunità?".

Nonostante questi quesiti siano di fondamentale importanza al fine di progettare un percorso di giustizia disegnato sulle esigenze locali l'attenzione risulta più focalizzata sull'espansione degli *standards* internazionali.

Questa tendenza si è anche tradotta in un'istituzionalizzazione della giustizia transizionale a livello internazionale mediante la realizzazione di tribunali *ad hoc* come il Tribunale Penale Internazionale per l'ex Iugoslavia e a livello nazionale in tribunali ibridi e meccanismi come le commissioni per la verità e la riconciliazione e altre iniziative. In generale il miglioramento della capacità istituzionale di uno Stato è considerato un

pre-requisito necessario alla liberalizzazione del sistema politico ed economico di una società in transizione.

Questa 'istituzionalizzazione' prevede una carta costituzionale, una corte che la interpreti, una forza di polizia in grado di far rispettare le sentenze della corte e un sistema giuridico che regoli l'economia di mercato.

Lo sviluppo istituzionale incentivato da autorità internazionali rischia però di fallire nel prendere in considerazione la cultura, le pratiche e la società civile locale visto che tende a una semplificazione eccessiva in nome dell'efficienza. Inoltre la concentrazione dell'amministrazione dell'intero processo di giustizia in mani internazionali impedisce il coinvolgimento e la sovranità delle comunità locali per cui queste stesse istituzioni sono state realizzate.

Tuttavia, esistono altri quadri di analisi che permettono di arricchire la riflessione giuridica e di svincolarsi da questo sistema di pensiero chiuso.

Il punto da cui si dovrebbe partire per permettere una maggiore apertura della giustizia transizionale ad altre proposte e prospettive è innanzitutto una maggiore onestà rispetto ai limiti dell'approccio legale - giudiziario. La sopravvalutazione delle capacità delle istituzioni giuridiche di poter condurre a una rottura con il passato e alla riconciliazione ha generato nel pubblico e nella comunità internazionale eccessive aspettative che, quando disattese, hanno portato a una delegittimazione dell'intero processo.

Le istituzioni giuridiche -e non- associate alla giustizia transizionale possono operare più efficacemente se collaborano e prendono in considerazione le norme, i valori e le richieste delle comunità indigene.

Così come affermò il filosofo statunitense John Rawls una società si può dire 'well ordered' solo quando è effettivamente regolata da una concezione pubblica di giustizia, vale a dire una società in cui tutti i membri accettano la stessa concezione di giustizia e le istituzioni sociali

soddisfano questi principi. Ovviamente gli individui di una comunità sono portatori di differenti visioni, tuttavia, secondo lo studioso, esiste sempre concordanza su un insieme di principi per l'assegnazione di diritti e doveri di base e per determinare una corretta distribuzione di oneri e benefici. In assenza di accordo su ciò che è giusto e ingiusto, è chiaramente più difficile per le persone coordinare i loro piani e le loro attività in modo efficiente, diffidenza e risentimento corrodono i legami di civiltà e il sospetto e l'ostilità costituiscono tentazioni per gli uomini ad agire in modi che altrimenti eviterebbero.

Conclusioni

Come è emerso dalla tesi in tutto territorio dell'ex Jugoslavia ancora oggi non sono state create le condizioni per affrontare il passato e volgere lo sguardo al futuro, ad esempio, stabilendo in modo obiettivo le cause e le conseguenze dei conflitti.

La mancanza di giustizia e oggettività nelle procedure adottate ha condotto a una rilettura estremamente soggettiva e ristretta degli eventi e all'attribuzione di responsabilità solo alle controparti del conflitto finendo per cadere in un atteggiamento di forte vittimismo e fino ad arrivare a giustificare i crimini del passato declassandoli a reazioni a minacce esterne.

La giustizia transizionale e l'istituzione di meccanismi di verità quindi sono un passo necessario affinché in queste società, soprattutto in quelle generatrici di violenza, possa nascere e diffondersi una cultura portatrice dei valori della giustizia e del rispetto dei diritti umani.

L'intervento della comunità internazionale e l'istituzione dell'ICTY hanno chiaramente dato un contributo essenziale: probabilmente, in assenza di questi, criminali come Milosevic avrebbero trovato il modo di riaffermare il proprio potere nella scena politica serba continuando ad esserne protagonisti. Oltre ad averli fisicamente rimossi dai contesti nazionali, l'apporto dei meccanismi citati è stato decisivo per la realizzazione di un grande archivio probatorio e di testimonianze che hanno aiutato a creare una solida base per la difesa e preservazione della memoria storica.

Il fallimento del processo di giustizia transizionale limitatamente all'obiettivo di riconciliazione nei Balcani occidentali non è da attribuire all'operato dell'ICTY ma bensì alle troppo elevate aspettative nate intorno ad esso.

Certamente alcune sentenze del Tribunale hanno suscitato forti critiche anche da parte del mondo accademico e dal punto di vista morale possono aver generato molta delusione e sfiducia nei confronti dell'istituzione da parte delle vittime ma, di fatto, l'unico compito di un tribunale rimane quello di emettere sentenze sulla base di prove e se ciò non avviene non si può procedere alla condanna.

Inoltre, non è compito di un tribunale né farsi guida della transizione democratica di un Paese né di occuparsi della questione della riconciliazione sociale, seppure il suo operato rimanga comunque fondamentale per ristabilire alcuni valori fondanti della democraticità di un Paese.

Il vero errore può invece essere attribuito alla comunità internazionale che ha negato il proprio supporto ai processi locali di ricerca della verità e tesi a giudicare i crimini di guerra, lasciando il tutto nelle mani di un sistema ancora non sufficientemente maturo.

In particolare, L'UE ha perso così un'importante opportunità per incoraggiare i governi e le società della regione a riconoscere e ad affrontare le atrocità di massa commesse durante i conflitti.

Ignorare i processi di giustizia transizionale interni ha inoltre permesso il persistere delle ideologie etno-nazionaliste e la negazione della responsabilità dei crimini di guerra, ostacolando così il processo di riconciliazione nei Balcani occidentali.

La giustizia transizionale, come è stato dimostrato in questa tesi, è un processo creativo e fortemente contestuale dove entrano in gioco attori ed interessi spesso divergenti. Se dinanzi alla comunità internazionale si fosse presentata una situazione 'ideale' ossia una in cui vi è una totale *compliance* alle norme internazionali, una leadership ben disposta ad affrontare il passato e a diffondere ciò che sarebbe emerso dalle sentenze del tribunale, probabilmente oggi non staremmo qui a discutere della necessità di una commissione di verità nei Balcani occidentali.

Al contrario, abbiamo fornito la prova dell'esistenza di una leadership politica mossa unicamente da interessi e obiettivi distanti da quelli auspicati dalla comunità internazionale con la conseguenza di uno stravolgimento del significato delle norme e delle istituzioni introdotte nello spazio domestico.

Nonostante un ambiente politico così ostile alla giustizia transizionale, la comunità internazionale non ha mutato la sua strategia negli anni e ha scelto come unici interlocutori gli stessi soggetti che avevano dirottato il processo di giustizia non assumendo quale possibile interlocutore la società civile che, al contrario, negli anni si è dimostrata reale espressione di giustizia e verità.

Non si tratta di dover bypassare la 'cooperazione' con il livello politico-statale nel momento in cui questo non si dimostra disposto a collaborare bensì di non limitarsi all'idea che l'impegno di uno Stato a cooperare con un tribunale o a consegnare dei sospetti sia l'unico indicatore dell'impegno ad affrontare il proprio passato e l'unica via di perseguimento della giustizia transizionale.

Oltre al livello statale esiste, e deve essere assolutamente essere presa in considerazione, la società civile intesa come la vasta gamma di attori che compone l'intero tessuto del paese.

Sostenere e legittimare a livello internazionale iniziative come quella di RECOM significa non solo riconoscerla come soggetto protagonista della giustizia transizionale ma anche incentivare una pressione domestica che dal basso possa indurre un cambiamento degli orientamenti politici e sociali.

Creare consapevolezza in una società post-conflittuale su quelli che sono i modi appropriati o inappropriati di condurre la vita politica di un paese e sul fatto che i crimini di guerra, le violazioni dei diritti umani e le limitazioni delle libertà personali sono eventi non contemplabili né accettati in una società che si vuole libera e democratica è forse il miglior modo per

far sì che non si rafforzi il consenso intorno a figure politiche che, di fatto, incarnano e propugnano valori decisamente anti-democratici.

In altre parole, lavorare alla – ma soprattutto con – la base sociale di un Paese permetterebbe una lotta più efficace a quelle ideologie che ne inquinano la vita pubblica.

Tale cambiamento sociale non è possibile attraverso un approccio di giustizia transizionale che si affidi all'unica dimensione retributiva.

Per una cooperazione regionale più sostenibile e armoniosa nei Balcani Occidentali occorrerà innanzitutto transitare attraverso una normalizzazione dei rapporti e delle relazioni tra persone: sebbene la riconciliazione possa essersi attuata in una certa misura a livello politico, questo processo è ancora in fase embrionale a livello comunitario.

Un altro grave errore della comunità internazionale è stato abbandonare 'a metà' il processo di giustizia decretandone il successo e la conclusione con gli arresti di Milosevic e Karadzic.

La presenza della comunità internazionale può certamente e gradualmente passare in secondo piano lasciando spazio agli attori domestici che devono continuare il processo di avanzamento ma questo può e deve avvenire solo nel momento in cui essi hanno acquisito gli strumenti, la legittimità e la credibilità necessari.

L'impegno internazionale dovrebbe essere più sostanziale, sostenuto, multiforme: dovrebbe supportare le riforme dell'istruzione, promuovere la professionalizzazione dei media e più in generale agire in quei settori della società e del sistema che permettano di diffondere la cultura della giustizia transizionale. In sostanza, aiutare a creare un ambiente in cui una nuova generazione di leader politici possa essere educata a comprendere l'importanza di dover separare il giusto dallo sbagliato in funzione del futuro del loro Paese.

Ad oggi l'unico strumento di giustizia transizionale che presenta le caratteristiche fondamentali di quello che dovrebbe essere un approccio genuino di ricerca della verità è l'iniziativa RECOM che si differenzia

completamente dall'approccio legalistico 'dall'alto verso il basso' impiegato sino ad ora.

Il valore aggiunto dell'iniziativa RECOM è quello di essere interamente *home grown* e di rispondere a esigenze locali identificate.

Il fatto di essere un approccio 'dal basso verso l'alto' ed allo stesso tempo di adottare una prospettiva regionale rende questa iniziativa esclusiva rispetto a tutti i meccanismi di giustizia transitoria introdotti nei Balcani occidentali e rilevatisi fallimentari. Essendo espressione dei bisogni e delle volontà emerse nella regione, gode di forte legittimità a livello comunitario e aumenterebbe, se coltivata, notevolmente il senso di *ownership* locale sul processo di giustizia.

RECOM costituisce una grande opportunità per l'Unione Europea a partire da quello che dovrebbe essere imperativo: che le eredità irrisolte dei conflitti armati negli anni '90 vengano dissipate prima di ulteriori allargamenti, pena l'importazione all'interno dei confini europei di situazioni di forte instabilità.

RECOM sostiene i principi del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché lo Stato di diritto, comune agli Stati membri dell'UE (articolo 6 del trattato sull'Unione Europea); essa:

- costituirebbe un elemento di continuità rispetto al lavoro già svolto dalle istituzioni giudiziarie e dai tribunali;
- potrebbe reprimere in modo significativo l'impunità esistente emettendo raccomandazioni per ulteriori indagini,
- potrebbe essere un punto di riferimento per tutte quelle vittime che ancora nutrono sfiducia nell'istituzione e che quindi sarebbero più motivate a fornire testimonianza direttamente alla Commissione regionale piuttosto che alle istituzioni locali
- infine attraverso l'attribuzione delle responsabilità istituzionali, delle forze di polizia e della magistratura e di tutte le entità statali negli anni '90 sui territori dell'ex Jugoslavia potrebbe elaborare conclusioni e

raccomandazioni in merito alle riforme necessarie per prevenire il ripetersi degli stessi errori;

La creazione di una commissione per la verità non risolverà tutti i problemi legati al passato così come non lo fu nel caso del Tribunale: l'iniziativa dovrà essere accompagnata e seguita da una diffusione capillare della verità che verrà palesata, da una riforma completa dell'istruzione, da progetti di commemorazione e molte altre iniziative volte all'istituzione di una pratica del ricordo nella quotidianità.

Il processo di riconciliazione è molto lungo e doloroso ma ancora più penoso è assistere e vivere sulla propria pelle crimini disumani e non avere nessun riconoscimento e nessun posto nella storia.

Una persona rispettata nella sua dignità vive in una società dove c'è posto per la sua storia e solo quando nei paesi oggetto della mia tesi si potrà discutere apertamente dell'accaduto, del come, dei persecutori e delle vittime, allora si potrà affermare essere iniziato il cammino verso la giustizia.

Studio in appendice

Serbia, Montenegro e Albania stanno vivendo l'ennesimo momento critico della loro storia caratterizzato da forte instabilità politica, migliaia di protestanti stanno scendendo in piazza e numerosi commentatori non si sono frenati dal dire che siamo di fronte ad una primavera Balcanica. L'attenzione mediatica italiana si è concentrata unicamente sui fatti accaduti a Tirana dove sono state registrate violenze da parte dei manifestanti trascurando completamente ciò che sta accadendo in Serbia dove da più di tre mesi stanno avendo luogo proteste antigovernative che, oltre ad essere manifestazione spontanea del malcontento popolare, stanno dando luce a nuove formazioni politiche antinazionaliste in contrapposizione a quella del governo attuale. A tal proposito ho voluto intervistare Predrag Vostinic del movimento Local Front di Kraljevo per avere l'opinione di un *insider* della politica serba su ciò che sta accadendo nel Paese e sulle posizioni del nuovo movimento rispetto a questioni spinose come le relazioni con il Kosovo e il cammino verso l'Unione Europea.

Intervista telefonica - 3 aprile 2019

R. Since December in Serbia thousands of citizens took part to the protests along the country. Could you explain why these protests began and which are the requests that the protestants are carrying out?

I. *There is a broader picture of protests in Serbia then as it seen on regular media, these protests started on November or December last year and if we just take a look on the people who are actually in these protests than we can definitely speak about protests for dignity not for anything else, not against politics. People that are protesting now in Serbia stand*

up for this primitivism as symbolized on the top of the country, this also has much to do with economic factors. Economy, politic and dignity are main topics of the protests.

R. Someone has spoke about a Balkan Spring: do you agree with this affirmation? There is a link among the protests in Serbia and the neighbouring countries (Albania, Montenegro)?

I. *I'm not sure, I don't see a direct link between those protests but, on a historical or philosophical level there could be the same point in all those countries of Balkans that actually makes the difference and the division between the past and the future so that's could be the link. From a philosophic point of view this could be our level of [...] a level that actually leads the start point, this could be the starts point in all those country, the direct link from my point of view doesn't exist.*

R. As you are one of the rappresentative of the Local Front, could you explain why you and the other people of the movement felt the need to create this new political movement, where are you located in the serbian political scenario?

I. *We started our local front in Kraljevo, my born town, beacuse we felt that everyone has left us alone, everyone gave up the idea of democratisation of Serbia so we tried to find our own rapresentatives among politicians and we couldn't find anyone so we decided to rapresent ourselves and early after we realize that we are also rappresentative not only of ourselves but of many people around Serbia so we made our local movement a little bit broader than the local. Now we are doing networking among local movements around Serbia and we are making a strong civic*

network that could be a political platform in the future but this is not necessarily as our main goal is democratisation of this country and making the hard work of this country, not only a political make up.

I. Which is the position of the Local front with respect to the relations between Serbia and Kosovo? Do you think a land swap between the countries, as it was announced few months ago, could be the best solution for a reconciliation?

R. You should be very careful to use those great words like reconciliation and so on, what we actually deal with is antinationalism and such, we see the region cooperating, our main focus is on solidarity among people in Serbia as well solidarity among people along the region so we don't see our countries nationally divided, we see our countries culturally and historically very much united and in cooperation, we don't necessarily have the same view on certain problems such as EU integration, NATO integration or Kosovo independence even among the Civic front, and all those organisations among the Civic front, but we do see all those, so-called, big questions as points that actually divide people that leads not to talk about the real problems in Serbia like social instability and a very low rate of human rights and so on, so, all those huge questions that are left for politicians only are also a kind of make up that need to create a picture on a front on which we don't have a battle on, so we don't deal with such issues without knowing the basic steps. Our countries also have so many agreements that need to be fulfilled but regular citizens don't have anything to do with those agreements and even they don't know what those agreements contain such as the Brussels agreement and no one in Serbia actually, at least some of the government and the president, knows what that agreement consists of.

R. Do you think that the future of Serbia is in the EU?

I. Definetely yes, Serbia is part of the european territory and also cultural heritage, so Serbia belong to Europe not matter what model or form the European Union would have at that time.

R. The 9th september the president Vucic in a speech in Mitrovica said that "Milosevic was a great Serbian leader who undoubtedly had the best intentions, but the outcome [of his actions] was very poor", instead the prime minister Ana Brnabic last year during the DW's political talk show Conflict Zone denied that the crimes committed in Srebrenica constituted genocide. It clearly seem that in Serbia still have a big problem with its past and instead of face it the response is to avoid it. Do you think Serbia has to look toward the future and leave behind the past? If not, in your opinion which would be the right way to stability, peace and reconciliation in the region?

I. There is only one politic in Serbia that now can be taken as main politic of the ruling party and that is populism, they don't have politics or politic, they only deal with populism and their populism is something like they say what the people like to hear, not what is correct and what they really think, they pay enormous amonth of money for getting public opinion and then public opinion turn to be a political statement. Both, Ana Brnabic and Vucic, are creating their philosophy and political engagement on public opinion. There is a huge debate and argument on genocide in Srebrenica or war crimes but all people including media actually don't get the problem well, genocide is a legal term it's doesn't do anything with emotions, it doesn't do with the level of a crime, it doesn't have much to do with our sense of legality or legal issues, it's a legal term, a legal term that is made by justice system which means that are only court, only

court, everywhere in the world which can say and claim what is a war crime and genocide, it's not up to us to decide if whether something is genocide or war crime, so it's all about populism and all about people that are actually using huge, huge tragedy and human losses and life losses to create a politics on it. It's no Ana Brnabic who decide whether is genocide or even Vucic but it's court, and court said it's genocide not serbian people, not bosnian people, not bosnian Srebrenica mothers or serbian mothers, it was the court that said so, it's not up to us.

R. The final verdict of life imprisonment of Radovan Karadzic has caused mixed reactions in Bosnia and Herzegovina, there have been any comments in Serbia by the politicians and the media?

I. As I said previously they actually decide if something is popular among the people and they create their responses and answers based on a popular statement such as: public opinion would be that and that and they create the response on it. They decided to not go to much into details and to comment Karadzic verdict, they just refuse to and pass over, it was expected from this government that they would decided that it's not poplar to comment on that at all and refuse it.

Ringraziamenti

A conclusione di questo lavoro di tesi sento doveroso ringraziare alcune persone che mi hanno accompagnata lungo il percorso che mi ha portata sino a qui.

Grazie al Professor Diodato per avermi seguita nella stesura di questo lavoro.

Grazie ad Arber per avermi avvicinata al mondo dei Balcani e per le passioni e la motivazione che mi ha trasmesso.

Grazie al gruppo di Amnesty Perugia per avermi fatto crescere professionalmente e per avermi dato l'opportunità di rendere concreta la mia passione per i diritti umani.

Il ringraziamento più sentito va ai miei genitori. A mia madre, donna da cui ho preso sempre ispirazione per la sua forza e la sua determinazione e a mio padre, mentore che mi ha guidata e consigliato con l'affetto paterno più sincero.

Bibliografia

Amnesty International, Truth, justice and reparation Establishing an effective truth commission, <https://www.amnesty.org/download/Documents/68000/pol300092007en.pdf>, 2007

Backer D., *Civil society and transitional justice: possibilities, patterns and prospects*, Journal of Human Rights, vol. 2, n.3, settembre 2003, pp.297-313, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1475483032000132999?journalCode=cjhr20>

Benedetti E., *Il principio di condizionalità nei processi di allargamento dell'UE: la Bosnia-erzegovina ed il caso Sejdic-Finc*, Rivista Oidu, n.3, 14 luglio 2014, pp.435-453, <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2015/03/Annata-2014.pdf>

Bevernage B., *Writing the Past Out of the Present: History and the Politics of Time in Transitional Justice*, History Workshop Journal, n. 69, pp. 111-131, 2010, <https://www.jstor.org/stable/i40027951>

BIRN, *Report after the ICTY: accountability, truth and justice in the former Yugoslavia*, 2018 <http://birn.eu.com/wp-content/uploads/2018/12/After-the-ICTY-Report-2018.pdf>

Bloomfield D., T.Barnes, Luc Huys, *Reconciliation after violent conflict: a handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance , Svezia, 2003

Bloomfield D., *On Good Terms. Clarifying Reconciliation*, Berghof Report, n. 14, Berghof Research Center, Berlino, 2006

Boraine A., *Transitional Justice: a holistic interpretation*, *Journal of International Affairs*, vol. 60, n.1, 2006, pp.17-27, https://www.jstor.org/stable/24358011?readnow=1&loggedin=true&seq=1#page_scan_tab_contents

Brahm E., *Transitional justice, civil society, and the development of the rule of law in post-conflict societies*, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 9, n. 4, agosto 2007, <http://www.icnl.org/research/journal/archives.html>

Butt J., Obradovic J., *War crime conditionality and eu integration in the Western Balkans*, *Institution for security studies*, Chaillot Paper, n.116, 2009, <https://www.iss.europa.eu/content/war-crimes-conditionality-and-eu-integration-western-balkans>

Crocker D., *Truth Commissions, Transitional Justice, and Civil Society*, in R.Rotberg e D.Thompson (Eds.), *Truth v. Justice: The Moral Efficacy of Truth Commissions: South Africa and Beyond*, Princeton University Press, 2000

Curry J. L., *When an Authoritarian State Victimized the Nation: Transitional Justice, Collective Memory, and Political Divides*, *International Journal of Sociology*, vol. 37, n. 1, Aggressors, Victims, and Trauma in Collective Memory, pp. 58-73, 2007, <https://www.jstor.org/stable/20628285>

Dimitrijevic N., *Serbia After the Criminal Past: What Went Wrong and What Should be Done*, *International Journal of Transitional Justice*, vol.2, n.1, pp. 5-22, 1 Marzo 2008, <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijn001>

Dobbles M., *Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?*, EU Diplomacy Papers, College of Europe, giugno 2009, <http://aei.pitt.edu/11556/>

Duthie R., Seils P., *Justice mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured*, United States of America, International Center for Transitional Justice, 2007

Duthie R., *Building Trust and Capacity: Civil Society and Transitional Justice from a Development Perspective*, International Center for Transitional Justice, New York, 2009, <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Development-CivilSociety-FullPaper-2009-English.pdf>

Fals-Borda O., Rahman M. A., *Breaking the Monopoly with Participatory Action-Research*, Apex Press, 1991

Fischer M., *Transitional Justice and Reconciliation: Theory and Practice*, in *Advancing Conflict Transformation: The Berghof Handbook II*, eds. B. Austin, M. Fischer, H. J. Giessmann, Barbara Budrich Publishers, Opladen/Framington Hills, 2011, pp. 406-430

Fisher M., Simic O., *Transitional justice and reconciliation: lessons from the Balkans*, Routledge, 2015

Fulop L., *Post-Conflict Reconstruction in Transitional Societies*, Undergraduate Transitional Justice Review, vol.1, n.1, 5 ottobre 2013, <http://ir.lib.uwo.ca/undergradtjr/vol1/iss1/1>

Gibson J. L., *Does Truth Lead to Reconciliation? Testing the Causal Assumptions of the South African Truth and Reconciliation Process*, *American Journal of Political Science*, vol. 48, n. 2, Aprile 2004, pp. 201–217, <https://pages.wustl.edu/files/pages/imce/jlgibson/ajps2004.pdf>

Gready P., Robins S., *Rethinking civil society and transitional justice: lessons from social movements and 'new' civil society*, *The International Journal of Human Rights*, 8 maggio 2017, <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1313237>

Grodsky B., *International Prosecutions and Domestic Politics: The Use of Truth Commissions as Compromise Justice in Serbia and Croatia*, *International Studies Review*, vol.11, 1 dicembre 2009, pp. 687-706, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2009.00891.x>

Hayner P. B., *Justice in Transition: Challenges and Opportunities*, Presentation to the 55th Annual DPI/NGO Conference, 9 settembre 2002, <http://www.un.org/dpi/ngosection/annualconfs/55/hayner.pdf>

Hayner P. B., *Truth commissions: a schematic overview*, *international review of the red cross*, vol.88, n.862, giugno 2006, <https://www.icrc.org/en/international-review/article/truth-commissions-schematic-overview>

Huise L., *"Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict :Learning from African Experiences"*, Stoccolma, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008

ICTJ, *Serbia and Montenegro: selected developments in transitional justice*, ottobre 2004, <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-FormerYugoslavia-Serbia-Developments-2004-English.pdf>

International Center for Transitional Justice, *Submission to the Universal Periodic Review Of the UN Human Rights Council: Serbia*, 17 luglio 2008, <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-FormerYugoslavia-Serbia-Review-2008-English.pdf>

Lundy P., Mc Govern M., *Whose justice? Rethinking transitional justice from the bottom up*, *Journal of law and society*, vol.35, n.2, giugno 2008, <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2008.00438.x>

Mobekk E., *Transitional Justice in Post-Conflict Societies - Approaches to Reconciliation*, in *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies - From Intervention to Sustainable Local Ownership*, eds. A. Ebnother, P.Fluri, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Ginevra , 2005, C.9

Mobekk E., *Transitional Justice and Security Sector Reform: Enabling Sustainable Peace*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, occasional paper, n.13, novembre 2006

Palmer N., Viebach J., Jones B et al., *Transitional Justice Methods Manual An Exchange on Researching and Assessing Transitional Justice*,

Perovic B., *The Collapse of Transitional Justice in Serbia*, *Balkan Social Science Review*, vol. 6, Dicembre 2015, pp. 43-59

Pejic J., *The Yugoslav Truth and Reconciliation Commission: A Shaky Start*, *Fordham International Law Journal*, vol.25, n.1, <https://pdfs.semanticscholar.org/7d3b/4b3531d8c4d0c6f3374c959979250887c4d2.pdf>

Rangelov I., Theros M., Kandić N., *EU Approaches to Justice in Conflict and Transition*, Security in Transition, febbraio 2006, Londra, http://www.securityintransition.org/wpcontent/uploads/2016/02/WP09_Justice_FinalEditedVersion.pdf

Rangelov I., *Civil society and Transitional Justice in the Balkans: Three Models of Interaction*, 2015, http://www.securityintransition.org/wp-content/uploads/2015/11/CS-and-TJ-working-paper_Balkans.pdf

Rangelov I., *Eu conditionality and transitional justice in the former Yugoslavia*, Croatian yearbook of European law & policy, 2006, <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/viewFile/24/23>

Rankovic D., *Transitional Justice in Serbia: Truth Commissions*, *Journal of Regional School for transitional justice*, Humanitarian Law Center, Belgrade, 2014

RECOM, *Transitional Justice in Post-Yugoslav Countries: Report for 2010 – 2011*, Humanitarian Law Center, dicembre 2012, <http://www.hlc-rdc.org/?p=22665&lang=de>

Robins S., *Towards Victim-Centred Transitional Justice in Nepal: Understanding the Needs of Families of the Disappeared in Postconflict*, *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 5, 2011, pp. 75–98

Seils P., *The Place of Reconciliation in Transitional Justice Conceptions and Misconceptions*, ICTY briefing paper, New York, 2017, <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Briefing-Paper-Reconciliation-TJ-2017.pdf>

Selim Y., *The opportunities and challenges of participation in transitional justice: examples from Nepal*, Journal of International Development, vol.29, n.8, 2014, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/jid.3001>

Subotic J., *Hijacked justice: dealing with the past in the Balkans*, Stati Uniti d'America, Cornell University Press, 2009

Subotic J., *Expanding the scope of post-conflict justice: Individual, state and societal responsibility for mass atrocity*, Journal of Peace Research, vol. 48, n.2, marzo 2011, pp. 157-169, <https://www.jstor.org/stable/29777500>

Subotic J., *Remembrance, Public Narratives, and Obstacles to Justice in the Western Balkans*, Studies in Social Justice, vol.7, n.2, pp.265-283, giugno 2013, https://www.researchgate.net/publication/287862281_Remembrance_Public_Narratives_and_Obstacles_to_Justice_in_the_Western_Balkans

Subotic J., *Truth, justice, and reconciliation on the ground: normative divergence in the Western Balkans*, Journal of International Relations and Development, n.18, 2015, pp.361–382, www.palgrave-journals.com/jird/

Skaar E., *Reconciliation in a Transitional Justice Perspective*, Transitional Justice Review, vol.1, n.1, 2012, pp.54-102

Jacoby T., *The Forum: Dealing with the Aftermath of Political Violence*, International Studies Review, vol.13, pp. 354-38, 2011, https://www.researchgate.net/publication/229488646_The_Forum_Dealing_with_the_Aftermath_of_Political_Violence

Jeffrey A., Jakala M., *Beyond trial justice in the former Yugoslavia*, The Geographical Journal, vol. 178, n. 4, dicembre 2012, pp. 290-295,

<https://rgsibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1475-4959.2012.00461.x>

Kaldor M., *Global Civil Society: An Answer to War*, Polity Press, Cambridge, 2003

Kindon S., Pain R., Kesby M., *Participatory Action Research Approaches and Methods: Connecting People, Participation and Place*, Routledge, 2007

Wentholt N., *Mirroring transitional justice: construction and impact of European Union ICTY-conditionality*, *Südosteuropa* 65 (, n. 1, pp. 77-98, 2017, <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/soeu.2017.65.issue-1/soeu-2017-0005/soeu-2017-0005.pdf>

Sitografia

Balkan Investigative Reporting Network, <http://birn.eu.com/>, [ultima consultazione il 01/04/19]

Balkans inside, <http://www.balkaninsight.com/en/page/balkan-transitional-justice-home>, [ultima consultazione il 05/04/19]

Centre for Justice and reconciliation, <http://restorativejustice.org/>, [ultima consultazione il 25/02/19]

Documenta Centre for dealing with the past,
<https://www.documenta.hr/en/trials-in-bosnia-and-herzegovina.html>,
[ultima consultazione il 15/02/2019]

East Journal, <http://www.eastjournal.net/>, [ultima consultazione il 5/04/2019]

European Commission, https://ec.europa.eu/commission/index_en, [ultima consultazione il 26/03/2019]

European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>, [ultima consultazione il 27/03/2019]

Humanitarian Law Centre, <http://www.hlc-rdc.org/>, [ultima consultazione il 3/04/2019]

ICTY, <http://www.icty.org/>, [ultima consultazione il 22/03/2019]

Organisation for security and cooperation in Europe (OSCE),
<https://www.osce.org/>, [data ultima consultazione il 15/03/2019]

Osservatorio Balcani e Caucaso,
<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia>, [data ultima consultazione il 03/04/2019]

Radio Radicale Passaggio a Sudest,
<https://www.radioradicale.it/rubriche/97/passaggio-a-sud-est>, [data ultima consultazione 3/04/2019]

Strategic choices in design truth commissions,
<http://www.truthcommission.org/about.htm>, [data ultima consultazione 03/03/2019]

The international Centre for Justice, <https://www.ictj.org/>, [data ultima consultazione il 25/03/2019]

The Guardian/Serbia, <https://www.theguardian.com/world/serbia>, [data ultima consultazione il 25/03/2019]

The initiative for RECOM, <http://recom.link/>, [data ultima consultazione il 01/04/2019]

Youtube: *Croatian Author Slavenka Drakulic Reflects on Balkan War Crimes*, <https://www.youtube.com/watch?v=zYwANv94kck>

Youtube: *War Crimes and Transitional Justice in the Former Yugoslavia*, UNC Center for European Studies, Dusan Jovanovic, Jelena Subotic, Novembre 22, 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=5fCdqVDfAu0>

War Crimes Verdicts Maps, <http://archive.balkaninsight.com/en/war-crimes-map/slobodan-milosevic-09-07-2016>, [data ultima consultazione il 15/03/2019]