

Università degli Studi di Roma Tre



Facoltà di Scienze Politiche

Corso di Laurea Specialistica in Relazioni Internazionali

Tesi in Storia delle Relazioni Internazionali

Titolo:

**L'Unione Europea di fronte alla crisi e alla
stabilizzazione della Bosnia Erzegovina**

Un inquadramento storico alla luce del contesto regionale ed internazionale

Relatore:
Prof. Leopoldo Nuti

Candidato:
Valerio Cendali Pignatelli

Correlatrice:
Prof.ssa Maria Luisa Maniscalco

Anno Accademico 2005-2006

a Mia Madre

Indice Generale

Introduzione	pag. 1
Capitolo Primo	
Ordine europeo e inizio del conflitto	9
1) <i>L'Europa in sommovimento e in formazione</i>	9
1.1) Riunificazione della Germania e processo d'integrazione europeo	12
1.2) La Carta per una Nuova Europa	16
1.3) L'architettura di sicurezza in Europa	19
2) <i>Cause interne ed esterne della dissoluzione della Jugoslavia</i>	24
Capitolo Secondo	
Il Riconoscimento Internazionale di Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina da parte della Comunità Europea	pag. 34
1) <i>Il risultato parziale del Memorandum di Brioni</i>	34
2) <i>Risoluzione 721 e Conferenza Europea per la Jugoslavia</i>	39
3) <i>Fine delle ostilità e Riconoscimento Internazionale</i>	45
4) <i>Accuratezza e coerenza nel Riconoscimento Internazionale</i>	49
5) <i>La Comunità Europea di fronte all'Alleingang tedesco</i>	55
Capitolo Terzo	
Il ruolo dell'Unione Europea nella gestione del conflitto in Bosnia Erzegovina: Piani di Pace e UNPROFOR	pag. 62
1) <i>Il 1992</i>	63
1.1) Pulizia etnica, campi di prigionia e strategia del conflitto	63
1.2) Sanzioni economiche e missione UEO nell'Adriatico	67
1.3) UNPROFOR e Conferenza Internazionale sulla ex-Jugoslavia	71

2) <i>Il 1993</i>	74
2.1) Il conflitto croato-musulmano	74
2.2) Milosevic di fronte al Piano Vance-Owen	76
2.3) Il fallimento del Piano Vance-Owen e le <i>Safe Areas</i>	78
2.4) La missione UNPREDEP in Macedonia	82
3) <i>Analisi dei Piani di Pace</i>	84
4) <i>Analisi di UNPROFOR</i>	97

Capitolo Quarto

Il ruolo marginale dell'Unione Europea

nel raggiungimento degli Accordi di Dayton

pag. 107

1) <i>Il 1994</i>	108
1.1) Il sistema della doppia chiave: i fatti di Sarejevo e Goradze	108
1.2) Fine del conflitto croato-musulmano e Piano del Gruppo di Contatto	113
1.3) La <i>Safe Area</i> di Bihac	118
2) <i>Il 1995</i>	120
2.1) La strategia dal basso in favore delle forze croato-musulmane	120
2.2) L'invio della <i>Rapid Reaction Force</i>	122
2.3) La conquista di Srebrenica	124
2.4) La fine della presenza serba in Krajina e in Bosnia orientale	127
2.5) La strategia dall'alto: <i>Operation Deliberate Force</i>	128
2.6) Le manovre diplomatiche di Holbrooke	131
3) <i>Il retroscena del Summit della NATO del 1994</i>	134
4) <i>L'Europa Centrale e Balcanica: Partnership for Peace e Accordi Europei</i>	139

Capitolo Quinto

Dayton in un'ottica regionale

pag. 148

1) <i>Gli Accordi di Dayton</i>	148
2) <i>La formula "in together out together"</i>	155
3) <i>L'avvio del processo di nation-building</i>	159
4) <i>Dayton e il cambiamento del ruolo di Milosevic</i>	165
5) <i>La crisi del Kosovo alla luce degli sviluppi regionali</i>	168

Conclusione	pag. 179
Bibliografia	pag. 191
1) <i>Fonti primarie</i>	191
1.1) Documenti pubblicati	191
2) <i>Fonti secondarie</i>	192
2.1) Saggi	192
2.2) Articoli di riviste specializzate	193
2.3) Articoli da volumi collettivi	196
3) <i>Materiale non pubblicato</i>	197
3.1) Siti web	197
3.2) Working papers	197

Introduzione

Le guerre sfociate dalla dissoluzione della Jugoslavia federale sono strettamente interconnesse con il processo di integrazione europea. Nel febbraio del 1992 i Capi di Stato e di Governo della Comunità Europea firmarono a Maastricht il trattato sull'Unione Europea. Nel febbraio del 1992 la decisione del Presidente Izetbegovic di ricorrere ad un referendum in merito all'indipendenza della Bosnia Erzegovina rappresentò il motivo scatenante della guerra interetnica, drammatico epilogo dei precedenti conflitti in Slovenia e Croazia. L'affermazione "Questa è l'ora dell'Europa",¹ condivisa a quell'epoca dai circoli diplomatici europei e mondiali, ben evidenzia il legame esistente tra il conflitto e quella che avrebbe dovuto essere la sua risoluzione: l'Unione nel contesto europeo all'indomani della fine della Guerra Fredda e nel fiorire di speculazioni circa le future capacità operative della nascente PESC avrebbe potuto e dovuto gestire diplomaticamente o militarmente una crisi apparsa nel cuore stesso del Continente. Ma si trattava di un'aspirazione. I governi europei riuscirono a porre fine al conflitto solo dopo quattro anni e necessitarono dell'apporto fondamentale degli Stati Uniti sia sotto il profilo militare che sotto il profilo diplomatico. Essi fallirono nell'interpretare adeguatamente gli eventi, nell'elaborare Piani di Pace coerenti con la dinamica in atto di pulizia etnica, nel gestire e coordinare le missioni sul terreno e, ciò che più conta, essi mostrarono una

¹ L'affermazione appartiene al Ministro degli Esteri del Lussemburgo, Jacques Poos che, nella sua veste di Presidente di turno del Consiglio Affari Esteri della Comunità Europea, la pronunciò nell'estate del 1991 quando il Consiglio decise di impegnare la Comunità nella mediazione diplomatica del conflitto tra Armata Popolare e Slovenia, prima crisi del processo di dissoluzione della Jugoslavia.

sostanziale assenza di volontà nel ricorrere all'uso della forza. Questa assenza di volontà ebbe conseguenze gravissime che lo scempio di violenze avvenuto a Srebrenica tra l'11 e il 17 luglio del 1995 pone pienamente in evidenza: i governi europei rimasero inerti nonostante fosse in corso un crimine contro l'umanità sul suolo del Continente.

Il lavoro intende ripercorrere le tappe fondamentali del ruolo dell'Unione Europea di fronte alla crisi e alla stabilizzazione della Bosnia Erzegovina per mettere in risalto la tesi secondo cui i limiti e le negligenze del coinvolgimento internazionale trovano in parte spiegazione nel fatto che all'indomani della fine della Guerra Fredda mancava una delineata architettura di sicurezza in Europa. Il teatro di guerra bosniaco divenne addirittura un laboratorio politico per sperimentare diversi assetti di questa architettura: i tentativi fallimentari di intervenire con organizzazioni diverse dalla NATO portarono i governi europei alla conclusione che solo attraverso il coinvolgimento militare degli Stati Uniti la crisi avrebbe potuto finalmente giungere ad una conclusione. Quello in Bosnia Erzegovina è stato il primo intervento *out of area* della NATO, organizzazione divenuta quindi il suggello di uno stretto legame politico tra Europa e Stati Uniti in tema di proiezione esterna della forza.

I limiti e le negligenze nella fase del conflitto sono anche correlate alla mancanza di un reale interesse internazionale ed europeo per la regione balcanica e per la sua sfortunata componente bosniaca. La fluidità e l'incertezza del quadro regionale ed internazionale non lasciavano infatti presagire la prospettiva, qualora i conflitti in ex-Jugoslavia fossero stati precocemente risolti con coerenza ed efficacia, di un immediato Allargamento dell'Unione Europea e della NATO, organizzazioni capaci di esportare prosperità e stabilità. Con una piccola forzatura, è possibile affermare

che tale prospettiva si sia configurata proprio sotto la spinta dell'eccidio interetnico in Bosnia Erzegovina che generò una tale pressione politica sulla Comunità Internazionale, continuamente sotto accusa a causa dell'impotenza mostrata nel dirimere il conflitto, da far risultare inevitabile un intervento risolutivo. Da un radicamento in Bosnia Erzegovina della NATO, e inizialmente in misura minore dell'Unione Europea, scaturì quindi una spinta ad un processo di riconfigurazione dell'intero quadro politico degli stati della penisola balcanica come il successivo intervento in Kosovo e i cambiamenti di regime in Romania, Bulgaria, Albania, Croazia e Serbia hanno dimostrato.

Il lavoro intende dimostrare questa tesi partendo dall'analisi del contesto europeo nel periodo immediatamente successivo alla fine della Guerra Fredda. A seguito del superamento della dinamica dei blocchi contrapposti le Nazioni Unite, la NATO, la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa ed ovviamente l'Unione stessa subirono profondi cambiamenti che incisero sugli assetti dell'architettura di sicurezza europea fino ad allora incentrati unicamente sul sistema di difesa integrato della NATO. La possibilità di far ricorso a più organizzazioni per la gestione diplomatica e militare delle crisi ebbe profonde conseguenze sulla dinamica del coinvolgimento internazionale nei conflitti in ex-Jugoslavia. L'analisi di questo coinvolgimento non può prescindere dalla comprensione della scansione degli eventi in loco cui il lavoro dedicherà particolare attenzione partendo dall'analisi delle cause interne ed esterne della dissoluzione della federazione, così strettamente correlate con lo scoppio del conflitto in Bosnia.

I successivi capitoli prendono in esame i metodi e gli strumenti con cui i governi europei tentarono di gestire il conflitto e di affrontare la fase successiva della

stabilizzazione. Il secondo capitolo tratta quindi del Riconoscimento Internazionale di Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina, uno strumento di deterrenza nelle mani delle diplomazie europee per frenare i piani nazionalistici di Milosevic. L'Unione Europea non ha saputo adoperare nel modo migliore questo strumento: i principali Stati Membri non avevano ancora maturato un'adeguata interpretazione del conflitto e mantenevano una sostanziale prudenza in materia di Riconoscimento per gli effetti che esso avrebbe potuto provocare nel contemporaneo processo di scioglimento dell'Unione Sovietica.

Fin dal 1991 la Comunità Europea aveva posto le basi del processo di Allargamento del mercato unico in Europa Centrale con la firma degli Accordi Europei. Mancava quest'impegno in Europa Balcanica dove ogni Stato Membro poteva perseguire propri disegni di politica estera piuttosto che una strategia comune. La pressione della Germania in favore del Riconoscimento delle Repubbliche indipendentiste fece quindi nascere sospetti e timori in seno agli Stati Membri in merito alla politica che il ricostituito stato tedesco avrebbe potuto perseguire nello scacchiere balcanico, sospetti e timori che hanno particolarmente influito sulla gestione europea del conflitto in Bosnia Erzegovina.

Il terzo capitolo analizza i numerosi Piani di Pace elaborati in sede di Conferenza sulla Jugoslavia, guidata congiuntamente da Unione Europea e Nazioni Unite, e il ruolo svolto sul terreno da UNPROFOR, Forza di Protezione delle Nazioni Unite composta in gran parte da contingenti europei. I Piani di Pace furono improduttivi, e per certi aspetti dannosi nella misura in cui legittimarono implicitamente la strategia di pulizia etnica, proprio in quanto i fini e le modalità di intervento di UNPROFOR non rispecchiavano una reale volontà di porre risolutamente fine al conflitto. Le

cartine geografiche della distribuzione etnica in Bosnia Erzegovina e dei Piani di Pace mettono in luce la volontà europea di conseguire la pace più adeguandosi alla volontà dei serbi che reprimendo il loro ostinato rifiuto del processo di mediazione. L'opportunità di conseguire la pace con due anni di anticipo attraverso il Piano Vance-Owen fallì anche a causa del fatto che gli Stati Uniti non intendevano contribuire ad una sua attuazione militare. Il massimo sforzo di mediazione diplomatica dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite fallì quindi a causa dell'incertezza circa la continuazione dell'impegno americano sul Continente.

Il quarto capitolo mette a fuoco la strategia internazionale per giungere alla firma degli Accordi di Dayton. Il conseguimento della pace rifletteva l'abbattimento della superiorità militare serba a seguito del consolidamento delle forze croato-musulmane e a seguito dell'intervento militare da parte di Stati Uniti e governi europei. La *Rapid Reaction Force*, il contingente robusto inviato da Francia, Regno Unito e Paesi Bassi in supporto alle Nazioni Unite, e l'uso massiccio della forza aerea della NATO con il lancio della missione *Deliberate Force* costituirono un cambiamento proficuo in merito al dosaggio della forza, avvenuto purtroppo solamente nell'estate del 1995. La missione *Deliberate Force* e soprattutto la Forza di Implementazione degli Accordi di Dayton rispecchiavano una ritrovata volontà degli Stati Uniti di intervenire attivamente nelle crisi europee. Il Summit della NATO del 1994 era in questo senso premonitore con le importanti innovazioni riguardo la centralità dell'organizzazione all'interno dell'architettura di sicurezza del Continente e riguardo al lancio della *Partnership for Peace*, programma di cooperazione militare con gli stati facenti un tempo parte del Patto di Varsavia. Solo i regimi dell'Europa Centrale potevano interpretare la *Partnership* come un primo passo verso l'adesione alla NATO nella

misura in cui avevano intrapreso un produttivo percorso di transizione e nella misura in cui erano anche inseriti nel processo di Allargamento dell'Unione Europea.

Il conflitto in Bosnia Erzegovina rappresentava un focolaio di crisi con possibilità di contagio nell'intera Europa Balcanica: gli Accordi di Dayton furono in questo senso anche una pace regionale che la NATO intendeva custodire mantenendo la sua presenza in Bosnia Erzegovina e assicurando la gestione di ogni futura crisi nella penisola balcanica. Tuttavia solo la prospettiva di integrazione all'interno delle istituzioni euro-atlantiche poteva garantire un futuro di stabilità duratura nella regione, una prospettiva che nel 1995 mancava a causa della permanenza al potere di regimi nazionalistici e a causa della lentezza con cui procedeva la transizione alla democrazia e all'economia di mercato.

Il quinto capitolo pone in risalto il meccanismo di funzionamento dell'impianto costituzionale costruito a Dayton. Gli Accordi istituirono un assetto di governo decentralizzato in cui le due Entità, la Federazione Croato-Musulmana e la Repubblica Serba, detenevano forti poteri di veto: in queste circostanze occorreva rafforzare la figura istituzionale dell'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite affinché potesse fruire di poteri di intervento di ordine esecutivo e legislativo che favorissero l'avvio di un processo di *nation-building*. La presenza della NATO costituiva un elemento imprescindibile per il successo degli Accordi di Dayton sia in termini di deterrenza contro ogni ipotesi di ripresa delle ostilità sia in termini di supporto attivo al processo di *nation-building*, presenza che i governi europei intendevano preservare, memori delle difficoltà affrontate con UNPROFOR. L'OSCE era invece impegnata nella supervisione del processo elettorale e negli sforzi per il ritorno dei rifugiati mentre l'Unione Europea contribuiva alla

ricostruzione materiale del paese. Artefice e garante della pace era quindi divenuta la stessa Comunità Internazionale: il contributo di Milosevic nel dirigere la leadership serbo-bosniaca verso l'accettazione degli Accordi di Dayton non costituiva più un elemento essenziale per il mantenimento della pace. La fine di questo rapporto di dipendenza è una delle ragioni che spiega la determinazione con cui Stati Uniti e governi europei posero fine alla crisi del Kosovo. Tuttavia, la politica di repressione nei confronti della provincia albanese non era più sostenibile alla luce degli sviluppi politici avvenuti nella regione all'indomani di Dayton. Il lento cammino nella cooperazione politica interetnica in Bosnia Erzegovina, ma soprattutto i cambiamenti di governo in Romania, Bulgaria ed Albania e la normalizzazione dello scontro diplomatico ed economico tra Macedonia e Grecia, erano tutti segnali che facevano presagire la possibilità di instaurare un ordine politico nella regione basato su garanzie reciproche in merito alla tutela dei diritti umani e delle minoranze e incentrato sulla cooperazione politica ed economica. Il nazionalismo di Milosevic andava in netta controtendenza con questo disegno, un disegno che doveva essere supportato militarmente dall'Allargamento della NATO e politicamente ed economicamente dall'Allargamento dell'Unione Europea.

La conclusione pone quindi in evidenza l'azione intrapresa dall'Unione Europea a partire dalla risoluzione della crisi in Kosovo: il Patto di Stabilità rappresenta un netto cambiamento di approccio, metodi e strumenti nei confronti dell'Europa Sudorientale. L'Unione Europea incanalò il flusso di aiuti internazionali e di crediti per lo sviluppo sotto un coordinamento congiunto in modo tale da vincolarlo al rafforzamento del processo di riforma dei sistemi politici ed economici. Era finalmente nata una strategia comune europea che rifletteva l'interesse ad allargare i

confine del mercato unico, un Allargamento che costituiva un efficace fattore di stabilizzazione per l'intera regione. Questa strategia comune pose finalmente fine ai timori riguardo l'ipotetica azione del ricostituito stato tedesco e alla necessità di un equilibrio di poteri nei Balcani che potesse frenare la sua azione: non è dunque un azzardato affermare che con l'Adesione della Bosnia Erzegovina all'Unione Europea potrà dirsi definitivamente concluso il capitolo storico iniziato nel 1914 a Sarajevo. Ed è proprio in questa capitale che è stato firmato il Patto di Stabilità. Il Processo di Stabilizzazione e Associazione, avviato con la Dichiarazione di Zagabria del 2000, avrebbe rafforzato la prospettiva d'integrazione europea per la parte più debole della regione, l'Albania e i regimi scaturiti dalla dissoluzione della Jugoslavia. Il progressivo sviluppo dello spirito di convivenza interetnica di Dayton e i cambiamenti di regime in Croazia nel 1999 e in Serbia nel 2000 costituivano segnali che andavano proprio nella direzione della riunificazione del Continente. L' "Ora dell'Europa", che avrebbe dovuto manifestarsi nella gestione della crisi tramite la nascente PESC, si manifesta oggi in forme audaci ed efficaci con il fattore di stabilizzazione dell'Allargamento.

Capitolo Primo

Ordine Europeo ed Inizio del Conflitto

1) *L'Europa in sommovimento e in formazione*

Il “Nuovo Pensiero” di Gorbaciov, incentrato sulle due parole d’ordine *Perestrojca* e *Glasnost*, si divulgò con sempre maggiore forza in patria e nel Blocco Sovietico man mano che il nuovo Segretario, eletto nel 1985, riusciva a rimodulare la struttura del PCUS con uomini, idee ed iniziative appartenenti ad una generazione cosciente dei limiti del modello sovietico brezneviano, burocratizzato e militarizzato. *Perestrojca* e *Glasnost* diedero ulteriore fiato alla volontà di cambiamento, così largamente diffusa nelle società civili dell’Europa Centrale e Balcanica e fino ad allora soffocata dalla ristrettezza ideologica dei regimi post-totalitari delle Democrazie Popolari. Dovuta in parte alla crisi della pianificazione economica, in parte alla mancanza di libertà politica e civile ed in parte all’asservimento ai dettami del Cremlino in materia di collocazione internazionale, questa volontà di cambiamento produsse una scossa istituzionale in seno ad ogni Democrazia Popolare tramite una rinata mobilitazione popolare, incanalata dai partiti e dai movimenti fino a poco tempo prima rinchiusi nella clandestinità del dissenso. Primo risultato tangibile di questo sommovimento furono le elezioni semi-libere in Polonia nel 1989, ovviamente vinte con ampio margine da Solidarnosc, cui seguirono, sempre durante quest’ “Annus Mirabilis”,² una serie di rivoluzioni, più o meno pacifiche, in tutto lo scacchiere centro-orientale e

² L’espressione appartiene al leader dissidente cecoslovacco Vaclav Havel che all’inizio del 1989 soggiornava in carcere per poi divenire Presidente della Cecoslovacchia alla fine dell’anno.

balcanico che scalfirono, per poi eliminare, il monopolio di potere dei partiti comunisti.

Sebbene tale scossa dal basso abbia giocato un ruolo fondamentale nel superamento del socialismo reale, essa ha potuto innescare nelle nascenti società civili un processo virtuoso di aspettative crescenti di cambiamento politico ed economico grazie ad un sostanziale avallo di Mosca, in questa fase storica promotrice, in virtù del “Nuovo Pensiero” di Gorbaciov, del cambiamento piuttosto che della repressione violenta.

Tristemente noti sono gli interventi dell’Armata Rossa in Germania Orientale nel 1953 di fronte alle sollevazioni operaie e in Ungheria nel 1956 e in Cecoslovacchia nel 1968 di fronte ai tentativi di innovazione politica rispettivamente di Imre Nagy e Alexander Dubcek: tale forma di ingerenza, giustificata alla luce della dottrina Breznev, si inseriva in una fase storica in cui l’Unione Sovietica deteneva le risorse militari ed economiche per mantenere saldo il dominio sui suoi Satelliti dell’Europa Centrale e Balcanica.³ Nel corso degli anni ‘70 e ‘80 l’Unione Sovietica entrò in una fase di stagnazione, se non di recessione, economica e di immobilismo politico al vertice del partito le cui conseguenze furono ben percepite da Gorbaciov. Lo svilimento delle forze produttive del modello di sviluppo sovietico obbligava ad una rivalutazione degli obiettivi di politica mondiale: l’Unione Sovietica non era più in grado di proteggere militarmente e di finanziare regimi oppressivi e non autosufficienti nonostante fossero allineati sul piano ideologico e sul fronte unito della politica dei blocchi contrapposti.

³ Sebbene l’invasione dell’Ungheria precede la formulazione di tale dottrina, la legittimazione che propugnò allora Krusciov rispecchia nella sostanza i criteri ideologici con cui Breznev avrebbe successivamente teorizzato la “sovranità limitata”: l’Unione Sovietica e le Democrazie Popolari dovevano necessariamente agire qualora si fosse presentata una minaccia alle conquiste del socialismo nel Blocco Sovietico.

Il sommovimento politico nelle Democrazie Popolari era dunque alimentato da due ordini di fattori: una volontà di emancipazione promossa dal basso combinato con l'avvio di una politica riformatrice del vertice della Segreteria del PCUS. Le conseguenze di tale processo furono assolutamente epocali: entro la fine dell' "Annus Mirabilis" Solidarnosc abolì il ruolo dirigente del Partito Comunista portando nel 1990 il suo leader, Lech Walesa, alla Presidenza della Repubblica; Vaclav Havel salì alla Presidenza della Cecoslovacchia trionfando nella "Rivoluzione di Velluto"; il Forum Democratico Ungherese impose il multipartitismo riformulando in senso democratico la costituzione; Ceausescu ricevette una sentenza di condanna a morte dal tribunale del Fronte di Salvezza Nazionale ed infine il dittatore bulgaro Zhivkov lasciò il posto al riformista Mladenov, appartenente alla fazione liberale della gerarchia comunista.

Tale ricambio politico prese forme sui generis in Jugoslavia a causa del carattere federale dello stato e della particolarità storica del socialismo nazionale, svincolato dai dettami ideologici di Mosca, sia nelle formule passate tendenti al disciplinato allineamento sia in quelle contemporanee tendenti alla liberalizzazione.⁴

Una simile rivoluzione in Europa Centrale e Balcanica non mancò di suscitare profondi cambiamenti in Europa Occidentale: la riunificazione della Germania e il conseguente avanzamento nel processo d'integrazione europea, la riformulazione di un ordine europeo incentrato sul rispetto dei principi del diritto internazionale generale e l'avvio della riforma dell'architettura di sicurezza in Europa sono avvenimenti storici in stretta relazione con quella profonda rivoluzione.

⁴ In proposito paragrafo 2, capitolo primo.

1.1) La riunificazione della Germania e il processo d'integrazione europea

Il “Nuovo Pensiero” di Gorbaciov e la volontà di cambiamento dei tedeschi orientali diedero vita al processo di riunificazione della Germania. Un evento che ben rappresenta un’accelerazione del corso della storia: avendo per 45 anni rappresentato in maniera simbolica il terreno del confronto bipolare sul piano politico-ideologico e sul piano militare, le due Germanie superarono tale passato, lungo e doloroso, in poco meno di un anno.⁵ Ma la prospettiva della nascita di un ricostituito stato tedesco suscitò anche profondi cambiamenti nella parte occidentale del Continente dando una forte e netta spinta al processo d’integrazione europea.

I fattori che spiegano la caduta di Honecker sono equivalenti a quelli che provocarono la dinamica del mutamento di regime nelle adiacenti Democrazie Popolari ma sono correlati a due eventi dal fortissimo impatto simbolico-emotivo che fecero da detonatore al corso della crisi: l’abbattimento della Cortina di Ferro in Ungheria nel maggio del 1989 e la caduta del Muro di Berlino in novembre.⁶ Le elezioni libere del marzo 1990 portarono al potere Alleanza 90, schieramento centrista dominato dai cristiano-democratici di Lothar de Mazière, che instaurò un dialogo di cooperazione economica con il Cancelliere della Germania federale Helmut Kohl, sbocciato nel luglio successivo nella creazione di un’unione doganale e monetaria basata sulla parità tra marco orientale ed occidentale. Chi diede un forte

⁵ Il 3 ottobre 1990 è la data celebrativa della riunificazione, a soli 11 mesi dalla caduta del Muro di Berlino.

⁶ A seguito del consistente flusso di tedeschi orientali che dalla Repubblica Democratica Tedesca raggiungevano la Repubblica Federale Tedesca tramite l’apertura della frontiera ungherese, la SED, il partito comunista della Germania Orientale, non si oppose al coronamento di questa rilevante novità: l’apertura delle stesse frontiere tedesche, in primis quella che divideva la città di Berlino.

impulso verso la riunificazione politica fu il Cancelliere occidentale che riuscì a raggiungere il suo obiettivo grazie al sostanziale appoggio diplomatico degli Stati Uniti in seno ai negoziati 4+2, nati per promuovere un dibattito sul futuro della Repubblica Democratica Tedesca.⁷

Kohl ottenne il beneplacito di Gorbaciov offrendo garanzie sugli effettivi dell'esercito del ricostituito stato tedesco, non superiori a 370.000 unità, sul divieto di costruzione di armi atomiche, batteriologiche e chimiche e sull'esclusione delle forze NATO dal territorio dei *Länder* orientali.⁸ Gli accordi scaturiti dal negoziato 4+2 vietavano dunque implicitamente ogni espansione della NATO in Europa Centrale e Balcanica.

L'idea che nel cuore del Continente rinascesse un grande stato tedesco suscitava non poche perplessità nei principali governi dell'Europa Occidentale e in particolar modo in seno a quelli francese ed inglese, preoccupati di mettere a rischio i risultati conseguiti con la vittoria della Seconda Guerra Mondiale. Da un'iniziale ritrosia ad avallare l'accelerazione del negoziato 4+2, la Francia ne accettò la logica tendente alla riunificazione sotto la spinta dell'idea innovatrice, promossa dal Presidente Mitterrand, di imbrigliare le potenzialità della Germania riunificata in un sistema istituzionale comune quale appunto la futura Unione Europea. Il Presidente francese trovò nell'uropeismo del Cancelliere tedesco la chiave di volta per la stabilità futura dell'Europa Occidentale.

⁷ Gli Stati Uniti erano favorevoli perché ritenevano la costituzione di uno stato tedesco unitario un avamposto per ogni futura velleità espansionistica dell'Unione Sovietica e un presupposto per un rafforzamento/consolidamento delle capacità militari della Germania in seno alla NATO.

⁸ In proposito: Enrico Sartor, "1989-1999", in Paolo Pombeni, *Introduzione alla Storia Contemporanea*, Mulino, Bologna, 2000

Questa idea innovatrice prese ufficialmente forma al Consiglio Europeo di Dublino dell'aprile del 1990 dove la Francia insistette affinché fossero convocate due Conferenze Intergovernative, una in materia di unione economica e monetaria l'altra in materia di unione politica. I lavori delle due Conferenze partorirono il Trattato di Maastricht del 1992, profondo avanzamento nel processo d'integrazione rispetto al trattato precedente dell'Atto Unico Europeo del 1986: in termini di unione economica e monetaria, la stabilità e il peso internazionale del Marco tedesco avrebbero giovato all'intero Continente laddove, in termini di Politica Estera e di Sicurezza Comune, i meccanismi istituzionali di Secondo Pilastro avrebbero permesso agli allora 12 Stati Membri di promuovere la loro cooperazione in quel settore, obiettivo che la Cooperazione Politica Europea aveva conseguito solo in parte. L'accelerazione del processo d'integrazione europea prefigurava, almeno nelle iniziali intenzioni delle diplomazie europee ed in particolar modo di quelle dei sei Stati Fondatori, la formazione nel breve periodo di un attore politico regionale capace di esprimere Posizioni e mettere in pratica Azioni in materia di politica internazionale.⁹ La Conferenza Intergovernativa in materia di unione politica non riuscì però ad includere a pieno titolo nelle materie di Secondo Pilastro quelle concernenti la sicurezza e la difesa.¹⁰

Il processo d'integrazione poteva inserire le future capacità di politica estera del ricostituito stato tedesco in un quadro europeo di proiezione esterna: l'Unione Europea risultava dunque essere lo strumento con cui superare i timori del passato e le ipotetiche future rivalità promuovendo al tempo stesso un'Azione comune più

⁹ Posizioni e Azioni Comuni sono gli strumenti della PESC secondo la terminologia del Trattato di Maastricht.

¹⁰ In proposito paragrafo 1.3 di questo capitolo.

incisiva ed efficace. Con tali premesse europeiste, la Posizione diplomatica comune nelle future crisi internazionali, ed in particolar modo in quelle regionali quali la dissoluzione della Jugoslavia ed il successivo conflitto in Bosnia Erzegovina, poteva e doveva essere espressa tramite gli strumenti di Secondo Pilastro.

All'indomani della riunificazione della Germania, il processo d'integrazione avanzò non solo in termini di Approfondimento istituzionale ma anche in termini di Allargamento delle istituzioni europee tramite lo strumento degli Accordi Europei che costituiva un primo segnale in tal senso. Questi furono siglati nel 1991 con Polonia, Cecoslovacchia ed Ungheria¹¹ ed istituirono forme di collegamento istituzionali al fine di affrontare questioni politiche di comune interesse ma soprattutto al fine di procedere con la creazione di una zona di libero scambio e con l'avvicinamento delle legislazioni.¹² In questi tre paesi il movimento del dissenso aveva preso radici portando al potere formazioni partitiche e una leadership politica che mostravano l'intenzione di intraprendere con decisione un celere percorso di transizione dal socialismo. In Europa Centrale era dunque prospettabile nel breve periodo un Allargamento dei confini del mercato unico anche per la chiara volontà di Walesa, Havel e Antall di rafforzare e coronare il processo di transizione con il pieno collocamento all'interno delle istituzioni europee. Tuttavia la necessità di allargare i confini del mercato unico risiedeva anche nella volontà di incardinare la potenza

¹¹ Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria firmarono nel febbraio del 1991 a Visegrad una Dichiarazione di cooperazione finalizzata a creare forme d'integrazione che facilitassero e accompagnassero il processo di convergenza con l'Unione Europea.

¹² Gli Accordi Europei erano nella sostanza gli Accordi di Associazione con cui l'Unione Europea aveva fino ad allora instaurato rapporti permanenti con paesi terzi. Tuttavia già nel 1991 appariva chiaro che essi detenevano una valenza politica molto più alta qualora fossero stati siglati con uno stato dell'Europa Centrale. Per questo motivo la dizione Accordi Europei prese il posto della precedente.

economica e finanziaria della Germania riunificata all'interno di un alveo comune di istituzioni e regole proprio come l'Approfondimento Istituzionale intendeva fare con la politica estera tedesca. Con questi presupposti il processo di penetrazione dell'economia tedesca in Europa Centrale poteva avvenire in forme trasparenti e cooperative con i partner occidentali.

La mancanza di una prospettiva simile per l'Europa Balcanica rappresentò una delle cause dell'incertezza e dell'esitazione con cui l'Unione Europea affrontò il processo di dissoluzione della Jugoslavia e il conseguente conflitto in Bosnia Erzegovina nonostante il trattato di Maastricht le avesse conferito strumenti e modalità di Azione Comune.

1.2) La Carta per una Nuova Europa

Nel 1990 gli stati europei erano in procinto di superare la dinamica del confronto alternato alla distensione che aveva permeato le relazioni internazionali tra la parte occidentale ed orientale del Continente durante il periodo della Guerra Fredda: l'Armata Rossa ritirava le truppe stanziate in Europa Centrale e Balcanica e il monopolio del potere dei partiti comunisti era stato abbattuto da libere elezioni e dalla nascita del multi partitismo. Al fine di instaurare in questo nuovo contesto un regime di pacifica convivenza tra stati sovrani secondo le regole del diritto internazionale, era necessaria una conferma solenne dei principi di intangibilità dei confini, integrità territoriale dello stato, composizione pacifica del contenzioso internazionale, rispetto dei diritti umani e di quelli delle minoranze nonché una precisazione di aspetti di sicurezza quali l'entità delle forze convenzionali in Europa, il livello degli armamenti e il controllo democratico delle forze armate.

L'Atto Finale della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa¹³ aveva sancito la divisione del Continente secondo i canoni della Guerra Fredda propugnando lo status quo sotto il profilo dei confini territoriali ma affermando al tempo stesso che la migliore garanzia di pace in Europa fosse il rispetto dei diritti umani e delle minoranze.¹⁴ Spettava dunque a tale Conferenza sancire tramite la Carta per una Nuova Europa, sottoscritta a Parigi nel 1990, il superamento della divisione dichiarando solennemente quelle regole di diritto internazionale con cui i nuovi regimi dell'Europa Centrale e Balcanica avrebbero dovuto pacificamente convivere. I principi ivi contenuti, quali l'inviolabilità dei confini, l'integrità territoriale dello stato e il rispetto delle minoranze, erano infatti riaffermati anche per assicurare un futuro pacifico alla regione balcanica.

A causa del mosaico di minoranze nazionali presente in quella regione, la politica estera di ogni stato può potenzialmente concentrarsi sull'obiettivo di adoperare la propria minoranza, presente nello stato limitrofo, quale trampolino di lancio per una politica di penetrazione, volta in ultima istanza ad un cambiamento dei confini.¹⁵ Il progetto di Milosevic di creare una "Grande Serbia", inglobante in un unico stato nazionale le minoranze serbe presenti in Croazia e Bosnia Erzegovina, rappresentava una manifestazione, in forma espressamente dichiarata, di questa dinamica,

¹³ Da adesso in poi CSCE.

¹⁴ L'affermazione di tali principi democratici ebbe ripercussioni in Europa Centrale e Balcanica in quanto i partiti e i movimenti dissidenti ne fecero una bandiera per i loro obiettivi di cambiamento democratico.

¹⁵ Una ricostruzione storiografica di questa dinamica di relazioni inter-balcaniche è in Stefano Bianchini, *Sarajevo le Radici dell'Odio. Identità e Destino dei Popoli Balcanici*, Edizioni Associate Editrice Internazionale, Roma, 1996

all'interno della quale non potevano non inserirsi le simili aspirazioni di Tudjman per quel che concerneva la comunità croato-bosniaca.

Nel panorama di nuovi regimi politici dell'Europa Centrale e Balcanica erano presenti all'inizio degli anni 90 simili aspirazioni, seppur in forme meno pronunciate, che avrebbero potuto dare luogo a tensioni dall'esito imprevedibile: l'Ungheria mostrava particolare interesse ai diritti delle proprie minoranze in Romania e in Vojvodina; l'Albania a quelli delle proprie minoranze in Kosovo e Macedonia; la Bulgaria considerava la Macedonia una propaggine, seppur indipendente, del proprio stato nazionale; la Romania aspirava all'unificazione con il secondo stato rumeno della regione, la Moldavia; la Turchia era impegnata in uno storico confronto con la Grecia per quanto riguarda Cipro e tentava di proteggere i diritti delle comunità turche nelle confinanti Bulgaria e Grecia; quest'ultima, infine, era impegnata in un contenzioso con l'Albania in merito allo status della comunità greca oltre a dover affrontare le storiche tensioni con la Turchia.

I principi della Carta di Parigi erano norme d'importanza fondamentale nella misura in cui potevano smussare tali contenziosi, concreti o ipotetici, garantendo reale autonomia alle minoranze nazionali ma al tempo stesso intangibilità dei confini storicamente costituiti. L'obiettivo ultimo di queste norme, cui tenevano particolarmente i governi dell'Europa Occidentale, era dunque quello di evitare pericolosi precedenti: qualora infatti uno stato fosse riuscito a mutare i confini, ciò avrebbe potuto creare un effetto domino di instabilità territoriale non solo nella penisola balcanica ma anche nell'intera Europa.¹⁶

¹⁶ Un cambiamento dei confini nella penisola balcanica poteva provocare un effetto domino di instabilità anche in Turchia, per quanto concerne l'indipendenza del Kurdistan, e in Unione Sovietica dove il contemporaneo processo di smembramento secondo il principio dell'*uti possidetis* poteva

I lavori della Conferenza di Parigi non si fermarono alla stesura della Carta ma portarono alla sottoscrizione dell'accordo sul *Conventional Forces in Europe*, convenzione che impegnava gli stati firmatari ad impegnarsi in attività di *confidence building* quale per l'appunto lo sforzo di ridurre le forze convenzionali dei propri eserciti, e alla realizzazione del *Conflict Prevention Center*. Quest'ultimo rappresentava un tentativo di coronare un ordine di pace: creando una struttura di dialogo e compensazione dei conflitti si rafforzavano le capacità e le potenzialità della CSCE quale forum diplomatico in materia di sicurezza. L'Unione Sovietica rimaneva in questo modo coinvolta nelle questioni di sicurezza in Europa tramite il dialogo diplomatico piuttosto che tramite il Patto di Varsavia, dissolto nel luglio del 1991, e le truppe dell'Armata Rossa, la cui smobilitazione era stata avviata fin dal 1990.

1.3) L'architettura di sicurezza in Europa

Sebbene la Conferenza di Parigi avesse potenziato le sue capacità di forum di dialogo paneuropeo, la CSCE non poteva divenire l'organizzazione cardine della nuova architettura di sicurezza europea se non altro per la mancanza di permanenti strutture militari al suo interno. A questo ruolo poteva aspirare l'Organizzazione delle Nazioni Unite, dotata al tempo stesso di strutture di concertazione internazionale quali il Consiglio di Sicurezza e di strutture operative quali il Dipartimento per le Operazioni di Mantenimento della Pace. La nozione di "Nuovo Ordine Mondiale", coniata

essere contestato dalla volontà di secessione di alcune regioni facenti parte di Stati in procinto di acquisire la piena sovranità. I conflitti sorti all'inizio degli anni 90' nella regione del Nagorno Karabakh in Azerbaijan, nelle due province dell'Abkhazia e dell'Ossezia Meridionale in Georgia e nella regione della Transnistria in Moldavia confermano la necessità della piena affermazione del principio dell'inviolabilità dei confini e al tempo stesso dei diritti spettanti alle minoranze nazionali.

dall'amministrazione americana del Presidente Bush, aveva conferito nuovo lustro all'organizzazione mondiale che nel contesto internazionale nato in seguito alla fine della Guerra Fredda poteva divenire il centro regolatore delle crisi internazionali e regionali per effetto della maturazione del meccanismo di decisione in seno al Consiglio di Sicurezza, non più sottoposto al veto incrociato delle due superpotenze. Il "Nuovo Pensiero" di Gorbaciov, incentrato su un dialogo costruttivo con l'Occidente, aspirava infatti ad una *global partnership* in materia di politica internazionale. Coerentemente con questa impostazione, l'Unione Sovietica non pose il veto quando nel 1990 il Consiglio di Sicurezza autorizzò l'uso della forza per mettere fine all'occupazione del Kuwait da parte del regime iracheno di Saddam Hussein.

Unione Sovietica, Francia e Regno Unito condividevano la nozione di "Nuovo Ordine Mondiale" per il peso istituzionale che il seggio permanente offriva loro in seno alle Nazioni Unite: ciò lasciava presagire la possibilità di un maggiore coinvolgimento di quest'ultime non solo nelle crisi internazionali ma anche europee, come avverrà del resto con UNPROFOR in Bosnia Erzegovina. In questo modo era anche rispettato lo status di grande potenza dell'Unione Sovietica che tramite la CSCE e le Nazioni Unite poteva esprimere un ruolo attivo nelle vicende europee nonostante il ripiegamento strategico.

L'importazione della nozione di "Nuovo Ordine Mondiale" nell'ordine europeo scaturito dalla fine della Guerra Fredda trovava però un ostacolo nella presenza di altre organizzazioni impegnate nella gestione della sicurezza collettiva: storicamente la NATO e potenzialmente l'Unione Europea tramite l'Unione dell'Europa

Occidentale.¹⁷ L'ONU avrebbe potuto esprimere un ruolo nell'architettura di sicurezza in Europa, in forme materiali tramite una gestione operativa delle crisi o in forme politiche formulando un mandato in favore di una delle due organizzazioni regionali.¹⁸

Tale incertezza riguardo al quadro istituzionale ed operativo della sicurezza in Europa era correlata all'assoluta novità del contesto strategico europeo: per effetto dell'attenuazione della minaccia sovietica e del dissolvimento del Patto di Varsavia nuove e diverse sfide minavano la pace nel Continente. A mettere in pericolo il nuovo ordine europeo non erano più le minacce di un'aggressione esterna, cui in ogni caso avrebbe continuato a far fronte la NATO, ma i rischi di instabilità in Europa Centrale e Balcanica, a causa di una incompiuta transizione alla democrazia e all'economia di mercato, e in Unione Sovietica che di lì a poco sarebbe implosa dando vita ad una pluralità di nuove entità politiche. La dissoluzione della Jugoslavia e il conflitto in Bosnia Erzegovina avrebbero pienamente confermato un rischio di tal genere cui occorreva rispondere con innovativi strumenti operativi relativi alla gestione delle crisi e alla proiezione esterna della forza.

Tenendo però conto della velocità con cui il nuovo contesto strategico aveva preso piede in Europa, la NATO doveva necessariamente attraversare una fase di transizione affinché si dotasse di tali nuovi strumenti, sancendo in questo modo il cambiamento da un Concetto Strategico fondato sulla deterrenza nucleare ad uno fondato sulla centralità del convenzionale. Una serie di incontri al vertice, in

¹⁷ Da adesso in poi UEO.

¹⁸ Un mandato di questo tipo, legittimato alla luce dell'articolo 48 dello Statuto delle Nazioni Unite, era già stato formulato per l'operazione *Desert Storm* in Iraq che non fu diretta dal Dipartimento per il Mantenimento della Pace ma dal comando militare americano.

particolare il Summit di Roma del 1991 che approvò il nuovo Concetto Strategico e la riunione a livello di Ministri degli Esteri del *North Atlantic Council* ad Oslo nel 1992 che approvò le missioni *out of area*, avallarono sul piano dottrinario e su quello istituzionale questa trasformazione strutturale dell'Alleanza in un'organizzazione esportatrice di sicurezza. I vertici militari degli Stati Membri avrebbero nel tempo perfezionato questa trasformazione sotto l'aspetto operativo. Sebbene impegnata con efficienza in questa fase di transizione, alla NATO all'inizio degli anni '90 mancava però un adeguato supporto politico che le consentisse di confermare il suo storico primato nell'architettura di sicurezza dell'Europa Occidentale.

L'Unione Europea si accingeva a mettere in discussione tale primato grazie all'accelerazione del processo d'integrazione indotto dalla riunificazione della Germania e grazie al nuovo contesto strategico che faceva presagire la possibilità di ridurre l'impegno militare americano sul Continente dal momento che non era più presente la minaccia sovietica lungo il corso dell'Elba.

La costruzione di un'Europa quale soggetto politico di portata strategica era un'aspirazione di cui si era storicamente fatta portavoce la Francia che premeva sui partner europei affinché la Conferenza Intergovernativa del 1990/91 accelerasse il processo di Approfondimento anche in materia di Politica Europea di Sicurezza e Difesa.¹⁹ Tale Approfondimento poteva avvenire tramite l'inserimento degli organi istituzionali dell'UEO sotto la cornice istituzionale di Secondo Pilastro trasformando in questo modo tale organizzazione nel braccio esecutivo dell'Unione Europea. Con la Sessione del Consiglio dei Ministri degli Esteri a Petersberg nel 1992 erano conferiti all'UEO obiettivi di mantenimento della pace, realizzabili tramite l'utilizzo

¹⁹ Tale terminologia sarà introdotta dal Trattato di Amsterdam del 1997.

di Euro Corpi il primo dei quali fu la Brigata Franco-Tedesca costituita nel 1991.²⁰ Era questo un tentativo di rafforzamento delle capacità operative nel campo dell'esportazione della sicurezza in coerenza con il nuovo contesto strategico. Nonostante concordassero con tale rafforzamento, Regno Unito e Italia, seguite da Olanda, Danimarca, Irlanda e Portogallo, frenarono in sede di Conferenza Intergovernativa la proposta di inserire pienamente la UEO nella cornice istituzionale dell'Unione Europea, fatta propria dalla Francia e accolta in linea di massima da Germania, Belgio, Lussemburgo e Spagna. Le due organizzazioni dovevano rimanere distinte al fine di evitare un eccessivo potenziamento della seconda in ambito di politica di sicurezza.²¹ Il Ministro degli Esteri italiano, Gianni De Michelis, e quello britannico, Douglas Hurd, esplicitarono tale intento in una Dichiarazione congiunta nel settembre 1991, anticipazione della posizione che essi avrebbero assunto in sede di Conferenza Intergovernativa sul finire del 1991. Nel rispetto delle relazioni transatlantiche Regno Unito e Italia non aveva intenzione, per il momento, di allentare i vincoli che durante il corso della Guerra Fredda i governi europei avevano stretto con gli Stati Uniti in sede NATO. Nonostante fosse un'organizzazione a chiara leadership americana, i governi europei dovevano

²⁰ Tali obiettivi sono per l'appunto le Missioni Petersberg con compiti di aiuto umanitario e di soccorso e di mantenimento e imposizione della pace.

²¹ Per realizzare tale inserimento occorre anche risolvere un problema di natura tecnica: Irlanda, Danimarca e Grecia all'epoca della Conferenza Intergovernativa non facevano ancora parte della UEO. Era questo un problema che si ripresentò in occasione della Conferenza Intergovernativa per il Trattato di Amsterdam quando a non far parte dell'UEO erano Danimarca, Irlanda, Svezia, Finlandia ed Austria.

coltivare la propria autonomia strategica tramite il potenziamento del pilastro europeo all'interno della NATO.²²

All'inizio degli anni '90 erano dunque tre le organizzazioni che sul Continente potevano intervenire in caso di manifestazione di una crisi regionale: l'UEO, le Nazioni Unite e la NATO mentre la CSCE non superava l'ambito di forum diplomatico. L'ordine europeo all'indomani della fine della Guerra Fredda era in via di consolidamento tramite l'inserimento della Germania riunificata nella NATO e nell'Unione Europea e tramite la solenne affermazione di principi di convivenza tra Stati Sovrani ma mancava ancora di una chiara architettura di sicurezza qualora quei principi rimanessero lettera morta sulla Carta di Parigi come di lì a poco sarebbe successo nel conflitto tra l'Armata Popolare e la Slovenia, prima, e tra l'Armata Popolare e la Croazia, subito dopo.

2) Cause interne ed esterne della dissoluzione della Jugoslavia

Il conflitto che sconvolse la Bosnia Erzegovina tra il 1992 e il 1995 è diretta conseguenza del violento processo di dissoluzione della Repubblica federale di Jugoslavia e ne rappresenta il momento più tristemente famoso. La Bosnia Erzegovina da esempio di convivenza interetnica tra comunità culturalmente e in particolar modo religiosamente differenti, simbolo dunque della capacità della Jugoslavia di aggregare differenti percorsi storico-culturali, è divenuta teatro di

²² I governi europei proposero infatti l'iniziativa ESDI, *European Security and Defense Identity*, concretizzatasi nel vertice NATO del 1994 con la creazione di forze multinazionali composte da contingenti europei e disponibili, all'occorrenza, per missioni UEO.

manifestazioni di violenza inenarrabili facendo riemergere in Europa orrori che la storia sembrava aver sepolto.



La Jugoslavia di Tito rappresentava a tutti gli effetti un mosaico di etnie: 36,3% serbi, 19,8% croati, 8,9% musulmani (in Bosnia Erzegovina), 7,8% sloveni, 7,7% albanesi (in Kosovo), 6,1% macedoni, 2,6% montenegrini, 1,9% ungheresi (in Vojvodina), 0,2% bulgari (in Serbia), e 5,4% di cittadini che si autodefinivano jugoslavi nonché percentuali riferite a gruppi etnici minori. In questo senso la Bosnia Erzegovina rappresentava una Jugoslavia in miniatura: i principali gruppi etnici erano i musulmani, circa il 50% della popolazione bosniaca, i serbi, 33%, e i croati, 14%.

I piani di pulizia etnica di Karadzic, che diedero il via al conflitto bosniaco, sono in rapporto di stretta filiazione con il progetto della “Grande Serbia” di Milosevic, causa primaria del dissolvimento del vincolo federale che univa le sei Repubbliche. Il nazionalismo etnico è la cornice ideologica da cui è scaturito il progetto

espansionista del Presidente serbo, contenuto nel famoso Memorandum del 1986 dell'Accademia delle Scienze e delle Arti di Belgrado.

Quel progetto può assurgere al ruolo di chiave di lettura per spiegare gli eventi che intercorrono tra l'ascesa al potere di Milosevic nel 1987 e lo scoppio del conflitto tra la Slovenia e l'Armata Popolare nel giugno del 1991, periodo in cui le istituzioni centrali persero progressivamente incisività intaccando la natura federale e decentralizzata della Jugoslavia. Solo in una seconda fase, quando la Slovenia riuscì di fatto ad imporre anche sul piano militare la sua volontà indipendentista, Milosevic optò in favore di una ridefinizione dei confini affinché le comunità serbe presenti in Croazia e Bosnia Erzegovina potessero unirsi in una "Grande Serbia", ripulita al suo interno da ogni elemento non serbo. Lo strumento per realizzare tali obiettivi non poteva che essere l'Armata Popolare, il controllo della quale rappresentava un elemento strategico per qualsiasi ridefinizione di potere o di confine: da custode della continuità politica della Jugoslavia titina l'Armata Popolare divenne di fatto espressione e strumento del nazionalismo etnico di Milosevic.

Nella sua originaria configurazione il Memorandum dell'Accademia delle Scienze e delle Arti mirava ad una redistribuzione del potere all'interno della Federazione a favore della Repubblica Serba, secondo gli autori di quel documento menomata nella sua capacità di espressione politica dalla Costituzione del 1974.²³ Una redistribuzione che Milosevic tentò di realizzare aspirando in particolar modo al controllo dei voti

²³ Tale Costituzione garantì al Kosovo e alla Vojvodina uno status di potere in seno alle istituzioni federali sostanzialmente equivalente a quello delle altre Repubbliche nonostante fossero istituzionalmente province autonome all'interno dei confine storici della Serbia.

all'interno della Presidenza Collettiva.²⁴ L'abolizione dell'autonomia del Kosovo e della Vojvodina nel 1988 e il controllo del Montenegro attraverso Bulatovic, uomo di fiducia di Milosevic promosso nel 1988 alla carica di Presidente su pressione della componente serba del partito comunista montenegrino, sono iniziative da interpretare alla luce di questo tentativo.

Una tale politica non poteva che suscitare forti tensioni con i governi di Slovenia e Croazia, le Repubbliche economicamente più dinamiche, fiscalmente più soggette al carico contributivo del bilancio federale e collocate in una posizione geografica dalla quale aspirare ad un inserimento nell'area mitteleuropea piuttosto che in quella balcanica. Le iniziative di Milosevic spinsero perciò Slovenia e Croazia ad allentare la lealtà politica verso le istituzioni federali sia perché intenzionate ad esprimere una politica in reazione all'unilateralità di Belgrado sia perché anche qui il germe del nazionalismo prendeva piede: la vittoria di Tudjman nelle elezioni libere del 1990 ne era una sintomatica conferma. La nuova Costituzione slovena del 1989 sanciva dunque il diritto alla secessione dalla Federazione, quella croata del 1990 negava alla minoranza serba il diritto di nazione costituente e reintroduceva la simbologia statale appartenente al regime ustascia di Ante Pavelic.²⁵ La Slovenia, infine, pose termine alla storia della Lega dei Comunisti ritirando nel gennaio del 1990 la propria delegazione.

²⁴ Secondo la Costituzione del 1974 l'esercizio di tale carica, massima istituzione dello stato nella misura in cui presiedeva al comando civile dell'Armata Popolare, era regolato da un collegio di rappresentanti delle sei Repubbliche e delle due Province Autonome del Kosovo e della Vojvodina. Questo collegio era presieduto a rotazione annuale da uno di tali rappresentanti.

²⁵ Durante la Seconda Guerra Mondiale il regime ustascia aveva combattuto i partigiani di Tito e i cetnici serbi macchiandosi di orribili crimini di guerra.

La dissoluzione della Jugoslavia non è un processo che può essere interpretato con cause univoche quali appunto l'affermazione del nazionalismo etnico, incardinato nelle politiche di Milosevic prima e in quelle di Tudjman in concomitanza o in controtendenza. Lo stesso nazionalismo etnico ha trovato un terreno fertile nella pessima congiuntura economica, intercorsa a cavallo tra gli anni '80 e '90, e nella novità dello scenario internazionale all'indomani della fine della Guerra Fredda. Quest'ultimo presenta una duplice implicazione nel processo di dissoluzione nella misura in cui la vittoria del dissenso in Europa dell'est portò al superamento del comunismo come collante ideologico, capace di tenere unita la Federazione nella continuità del mito del Maresciallo, e nella misura in cui la nuova configurazione dei rapporti internazionali tra Est ed Ovest comportò la perdita del ruolo strategico di cerniera di cui la Jugoslavia aveva fruito durante il corso della Guerra Fredda.

La pessima congiuntura economica ha a sua volta motivazioni in parte istituzionali in parte strutturali. Il fatto che dal 1975 le Repubbliche detenevano sovranità in materia fiscale e monetaria, potendo in questo modo contrarre debito ed emettere moneta senza una adeguata coordinazione del governo centrale, incentivò un uso poco oculato degli strumenti di politica economica che determinò elevati tassi d'inflazione e un forte ammontare del debito, in particolare con l'estero. Solamente la "terapia d'urto", una seria politica restrittiva inaugurata all'inizio del 1990 da Ante Markovic, ultimo Primo Ministro federale, riuscì a spezzare il trend esponenziale di inflazione e debito pubblico impedendo di fatto alle Repubbliche di emettere moneta e fruendo di un consistente travaso di risorse finanziarie offerto dalla Comunità Europea. Il 1990 rappresenta però una data tardiva: i sospetti incrociati tra le Repubbliche, che accusavano l'una l'altra della disastrosa situazione dell'economia, offrivano linfa

demagogica a chi da tempo sosteneva che l'unico modo per uscire dal torpore economico fosse la creazione di un stato organicista, costruito sulla base di un popolo etnicamente puro. Una credenza di tal genere era diffusa anche in Slovenia, sebbene, a livello di élite politica, non avesse preso la piega radicale tipica della Serbia e della Croazia.²⁶ Kucan decise infatti di infliggere un nuovo colpo al governo di Ante Markovic rifiutandosi di contribuire al fondo per le regioni sottosviluppate: i vincoli delle istituzionali federali erano ormai considerati un laccio per lo sviluppo economico a livello di singola Repubblica. Questa considerazione poteva solo rafforzarsi quando si diffuse la notizia che Milosevic aveva compiuto la "Grande Rapina", accaparrandosi un terzo dell'emissione di moneta prevista per il 1991, al fine di finanziare il suo regime e l'imposizione del dominio serbo in Kosovo.²⁷

Le motivazioni strutturali sono invece da ricondurre al sistema di economia pianificata ancora vigente in Jugoslavia sebbene nella formula originale dell'autogestione. Tale sistema aveva storicamente dimostrato un buon livello di produttività in una prima fase di sviluppo incentrata nell'estrazione di materie prime, nella realizzazione di grandi opere pubbliche e nell'espansione dell'industria della difesa. Nel momento in cui questi settori acquisirono una struttura matura raggiungendo gli obiettivi prefissati, l'autogestione delle fabbriche non riuscì ad inaugurare una seconda fase di sviluppo incentrata sullo sviluppo dei consumi e sull'accrescimento del livello di benessere della popolazione per problemi intrinseci

²⁶ Le elezioni libere del 1990 portarono al potere Milan Kucan, esponente liberale della Lega dei Comunisti sloveni.

²⁷ Una dettagliata analisi delle motivazioni economiche che portarono al crollo della Jugoslavia è in Stefano Bianchini, *Sarajevo le Radici dell'Odio. Identità e Destino dei Popoli Balcanici*, Edizioni Associate Editrice Internazionale, Roma, 1996 e in Mary Kaldor, *Le Nuove Guerre. La Violenza Organizzata nell'Era Globale*, Carocci, Roma, 1999.

al modello di centralizzazione economica, incapace di offrire adeguate risposte alle nuove domande provenienti dalla società. Ne è conferma l'aumento, verificatosi durante gli anni '80, del tasso di disoccupazione che si attestò su un livello standard pari al 14% della popolazione attiva. Tale livello di disoccupazione permanente ha dato vita e rafforzato circuiti economici paralleli e illegali, ancor oggi largamente diffusi, e ha soprattutto accresciuto un disagio sociale che è andato a catalizzarsi nel movimento sociale di supporto all'ideologia nazionalista.

Per quel che concerne invece il nuovo scenario internazionale, il processo di dissoluzione della Jugoslavia è legato al "Nuovo Pensiero" promosso da Gorbaciov e alla mobilitazione dei partiti del dissenso in Europa Centrale. Verso la fine degli anni '80 il socialismo poteva essere riformato o definitivamente accantonato. La Lega dei Comunisti non riuscì ad assumere un ruolo di guida, o quanto meno un ruolo attivo, nel rinnovamento in atto del socialismo reale allorché durante il periodo della Guerra Fredda aveva dimostrato invece originalità e dinamismo. Il lancio nel 1953 del modello di autogestione della produzione, l'indipendenza da Mosca in politica estera fin dallo scisma del 1948, la promozione e la leadership insieme a India ed Egitto del Movimento dei Non Allineati a partire dalla Conferenza di Bandung nel 1955 e il mantenimento di uno standard minimo di libertà civili, soprattutto per ciò che concerne la libertà di espatrio, furono tutte iniziative che permisero al socialismo jugoslavo di autodefinirsi alternativo al socialismo sovietico.

Il desiderio del Maresciallo di una società "unita e fraterna" nella realizzazione della "via nazionale al socialismo", collante ideologico capace realmente di mantenere unita la Jugoslavia, si infranse nel movimento centripeta dei nazionalismi repubblicani. La Lega dei Comunisti mostrò impotenza ed incapacità nel promuovere

un giusto connubio tra diritti civili e politici, da una parte, e diritti collettivi, dall'altra, connubio che avrebbe permesso la creazione di una struttura istituzionale capace di integrare le Repubbliche e i popoli della Jugoslavia in coerenza, questa volta, con il verbo della democrazia liberale.²⁸

Originalità e dinamismo di Tito permisero alla Jugoslavia di godere di un ruolo strategico di cerniera tra Est ed Ovest nel corso della Guerra Fredda. I governi europei fornirono assistenza e rifornimenti militari, aiuti e prestiti finanziari e concessioni commerciali per ragioni strategiche e per ragioni di *Ostpolitik*.²⁹ Rafforzando un modello alternativo di socialismo i governi europei tentavano di intaccare l'unità del monolitico blocco sovietico dal momento che anche altre Democrazie Popolari avrebbero potuto seguire l'esempio titino.

I risvolti in politica interna di questo ruolo di cerniera non erano solo di natura economica ma anche eminentemente politici: l'assistenza occidentale era infatti garanzia della continuità delle riforme economiche e del mantenimento dell'indipendenza da Mosca, entrambe le politiche motivo di orgoglio nazionale e dunque di lealtà verso l'unità federale.

²⁸ In proposito Dichiarazione congiunta Unione Sovietica - Jugoslavia, Belgrado 1988: "fondandosi sulla convinzione che nessuno possiede il monopolio della verità, le due Parti dichiarano di non avere la pretesa d'imporre a chicchessia la loro concezione dello sviluppo sociale. Il successo di ognuna delle due vie verso il socialismo è dimostrato dalla pratica". Questo intermezzo della Dichiarazione è testimonianza della particolarità storica del socialismo in Jugoslavia ma la sua data è al tempo stesso indice di discordanza con i tempi: nel 1988 "la via nazionale al socialismo" non rappresentava più un'innovazione ideologica nel panorama del Blocco Sovietico tenendo conto che di lì a poco i principi del pluralismo democratico e soprattutto dell'economia di mercato avrebbero pervaso l'intera Europa Centrale e Balcanica.

²⁹ Per quel che concerne la difesa dell'Italia, poiché la Jugoslavia non aderì all'alleanza militare del Patto di Varsavia la linea del fronte sovietico beneficiava di una Slovenia indipendente e di un Mar Adriatico non sottoposto permanentemente alla vigilanza della marina sovietica.

La caduta del muro di Berlino e la riunificazione della Germania, lo scioglimento del Patto di Varsavia e la vittoria del dissenso condussero l'Europa Centrale e Balcanica verso la transizione alla democrazia e all'economia di mercato facendo prospettare una collocazione internazionale diversa da quella precedente: dal momento che il ruolo di cerniera aveva perso il suo significato le élites politiche jugoslave disponevano di una ulteriore ragione per interrompere la storia federale.

Sebbene auspicassero il mantenimento dello status quo in merito alla continuità della Repubblica federale, tra il 1989 e il 1991 gli stessi governi europei mostrarono scarso interesse per le iniziative unilaterali di Milosevic e per il progressivo svilimento delle istituzioni federali. In quegli anni l'agenda internazionale concernente l'*Ostpolitik* non prestava più attenzione all'alternativa rappresentata dalla Jugoslavia, così accuratamente coltivata in tempi di Guerra Fredda, ma all'avvio della transizione alla democrazia liberale e al libero mercato. Del resto, il fatto che alcune delle Repubbliche Jugoslave scegliessero la via del nazionalismo etnico non poteva stupire molto le diplomazie europee. Nello scenario in sommovimento a cavallo tra gli anni '80 e '90, la transizione dal comunismo alla democrazia e al capitalismo era considerato un processo di lunga durata con inevitabili fasi di recesso, in particolar modo per lo scacchiere balcanico che aveva storicamente dimostrato un elevato grado di instabilità politica.³⁰

³⁰ Limitandosi alla storia del 900, la regione ha affrontato numerosi sconvolgimenti: le guerre interbalcaniche del 1912 e del 1913, la Prima Guerra Mondiale iniziata a Sarajevo, la guerra greco-turca del 1920, la ridefinizione di tutti i confini territoriali e la formazione di nuovi regimi politici durante la Seconda Guerra Mondiale, la crisi di Cipro nel 1974 ed infine i conflitti scaturiti dalla dissoluzione della Jugoslavia.

Sul piano della scansione storica degli eventi, il conflitto tra l'Armata Popolare e la Difesa Territoriale Slovena suggella di fatto la fine della Jugoslavia.³¹ Se è vero che i rapporti di forza hanno deciso l'esito finale della Federazione è anche vero che sul lato politico essa aveva subito colpi difficilmente attribuibili. Le Dichiarazioni d'indipendenza di Slovenia e Croazia, pronunciate nel giugno del 1991 a seguito dei due referendum convocati rispettivamente nel 1990 e nel maggio del 1991, rappresentarono il motivo che spinse l'Armata Popolare a penetrare in Slovenia per presiedere alla difesa dei confini. L'entrata in Slovenia dell'Armata Popolare coincise con l'inizio delle ostilità. La decisione dei serbi della regione croata della Krajina, guidati da Milan Babic, di dichiarare nel febbraio del 1991 l'indipendenza da Zagabria per rimanere fedeli a Belgrado e la decisione della minoranza serbo-bosniaca, guidata da Karadzic, di proclamare nell'aprile del 1991 l'autonomia dal governo bosniaco erano ulteriori segnali del dissolvimento della Jugoslavia. Erano però anche segnali che prefiguravano la seconda fase del progetto della "Grande Serbia" di Milosevic da attuare qualora una delle Repubbliche fosse riuscita ad imporre la propria indipendenza.

³¹ La Difesa Territoriale era un'organizzazione militare parallela, attuata su base repubblicana e voluta da Tito all'indomani dell'invasione sovietica della Cecoslovacchia nel 1968 per assicurarsi una più efficiente difesa del territorio. Il processo di dissoluzione della Jugoslavia, intercorso tra il 1987 e il 1991, avanza di pari passo con la trasformazione in Slovenia e Croazia di questa organizzazione in un proto-esercito nazionale.

Capitolo Secondo

Il Riconoscimento Internazionale di Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina da parte della Comunità Europea

1) Il risultato parziale del Memorandum di Brioni

I governi europei reagirono all'inizio delle ostilità tra l'Armata Popolare e la Slovenia attivando il *Conflict Prevention Center* in sede di CSCE per iniziativa del governo austriaco. Tale attivazione fu immediatamente accompagnata dalla decisione del Consiglio Europeo, presa su iniziativa dell'Italia, di inviare la Troika³² al fine di mediare tra le Parti, nonché dalla scelta di bloccare l'aiuto finanziario, concesso fino ad allora al governo federale di Ante Markovic, e di imporre un embargo europeo sulle forniture militari alla Jugoslavia e alle sei Repubbliche.³³

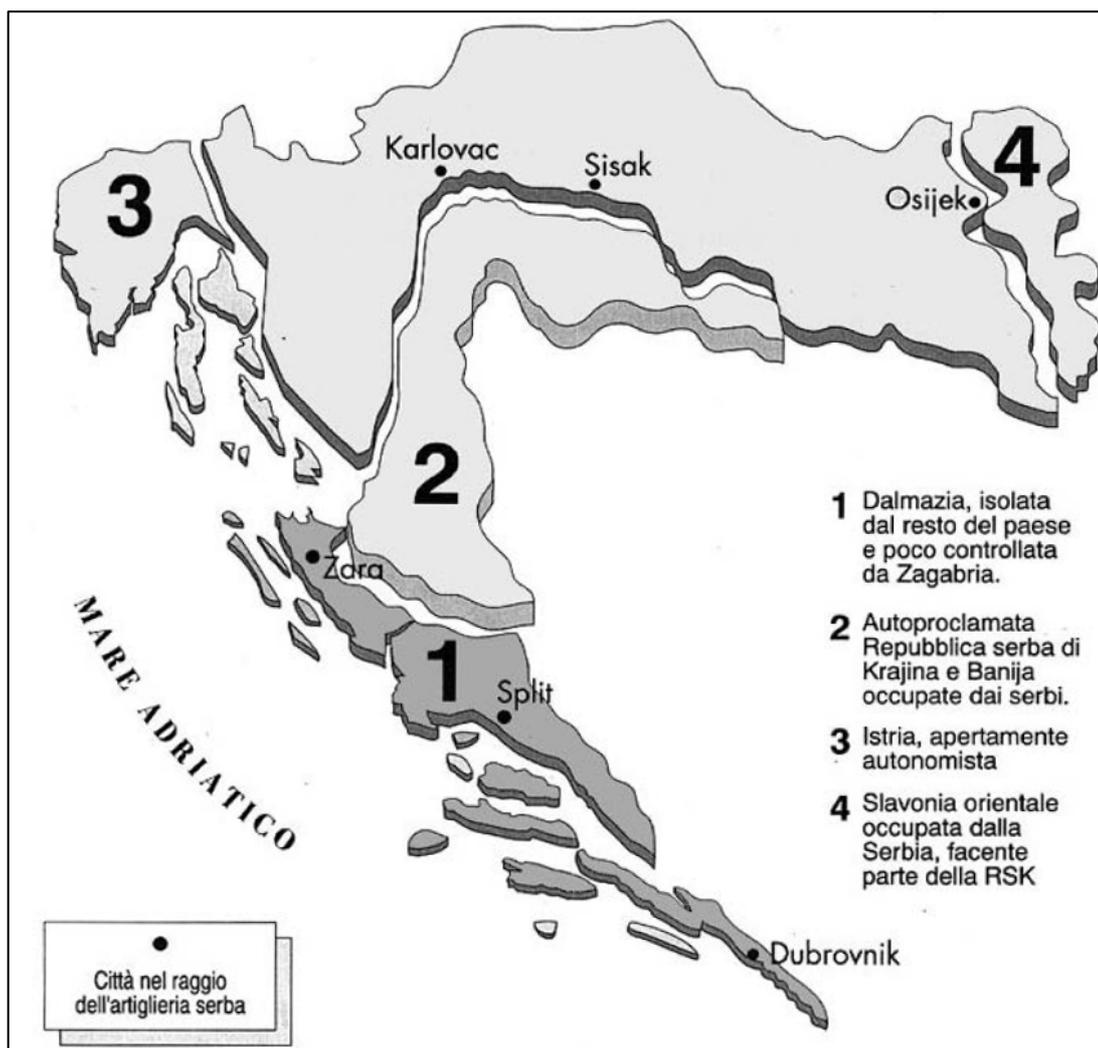
Questa immediata risposta europea diede alcuni risultati: le ostilità, iniziate il 26 giugno, durarono solo una settimana e sotto la spinta della mediazione europea i vertici federali e repubblicani della Jugoslavia si incontrarono il 7 luglio nell'isola di Brioni al fine di formalizzare la tregua e stabilire opportune modalità di dialogo. I termini del Memorandum di Brioni furono i seguenti: sospensione delle

³² La Troika è un corpo di rappresentanza esterna dell'Unione che era allora formato dal Ministro degli Esteri dello Stato Membro che deteneva la Presidenza dell'Unione, il Lussemburgo, da quello che l'aveva detenuta precedentemente, l'Italia, e da quello che l'avrebbe detenuta subito dopo, i Paesi Bassi.

³³ Gli Stati Uniti seguirono fin dall'inizio la Comunità Europea nella decisione dell'embargo armi. Questa era però un'iniziativa a vantaggio di Belgrado che disponeva già di un'Armata mentre Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina dovevano ancora rifornirsi dall'estero di armamenti per le proprie Difese Territoriali.

Dichiarazioni d'Indipendenza di Slovenia e Croazia per un periodo di tre mesi; rifiuto di procedere con atti unilaterali, specialmente se accompagnati da azioni violente; reinserimento dei rappresentanti sloveni e croati in seno alla Presidenza Collettiva; mediazione europea nel dialogo per la riforma della Federazione; ritiro dell'Armata Popolare dalla Slovenia e smobilitazione della Difesa Territoriale sotto supervisione della Missione di Osservazione della Comunità Europea.

Sebbene apparisse come un successo diplomatico della Troika, il Memorandum di Brioni rappresentò un risultato parziale: dietro l'accettazione dei termini dell'accordo si nascondeva infatti il cambiamento degli obiettivi strategici di Milosevic. L'inaspettata capacità di resistenza della Difesa Territoriale e l'assenza in Slovenia di minoranze serbe portarono Milosevic ad abbandonare definitivamente il suo iniziale progetto di riconfigurare le istituzioni federali secondo i suoi desiderata e dunque in chiave antidemocratica e sotto una netta preponderanza serba. Del resto, l'intervento diplomatico della Comunità Europea fece comprendere a Milosevic che Slovenia e Croazia avrebbero ottenuto il favore dei governi europei qualora risultasse chiaro che la loro volontà independentista fosse riconducibile ad un principio di autodeterminazione da un regime federale autoritario. Se acconsentì dunque all'indipendenza della Slovenia, sancita di fatto con il ritiro dell'Armata Popolare, egli non poteva però accettare con altrettanta facilità che la Croazia proseguisse nella sua volontà di indipendenza senza alcuna menomazione territoriale. Le regioni croate della Krajina, della Slavonia Occidentale e della Slavonia Orientale, popolate in gran parte da minoranze serbe, rappresentavano una componente integrante di quella che doveva divenire la "Grande Serbia".



Prima dello scoppio delle ostilità vivevano in Croazia circa 600.000 serbi, pari al 12% della popolazione, concentrati principalmente nelle regioni 2 e 4.

Ebbe dunque inizio la seconda fase del progetto nazionalista di Milosevic volto ad una ridefinizione dei confini tra le Repubbliche jugoslave: nell'ottica di Belgrado, quest'obiettivo permetteva anche di utilizzare in favore dei gruppi etnici serbi il principio dell'autodeterminazione in chiave di legittimazione politica e giuridica.³⁴

³⁴ Erano anche Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina ad appellarsi a tale principio ma in un'altra versione: in quanto nazioni dotate di sovranità secondo la Costituzione Jugoslava del 1974 detenevano il diritto alla secessione nonché al rispetto dei propri confini secondo il principio dell'*uti possidetis*.

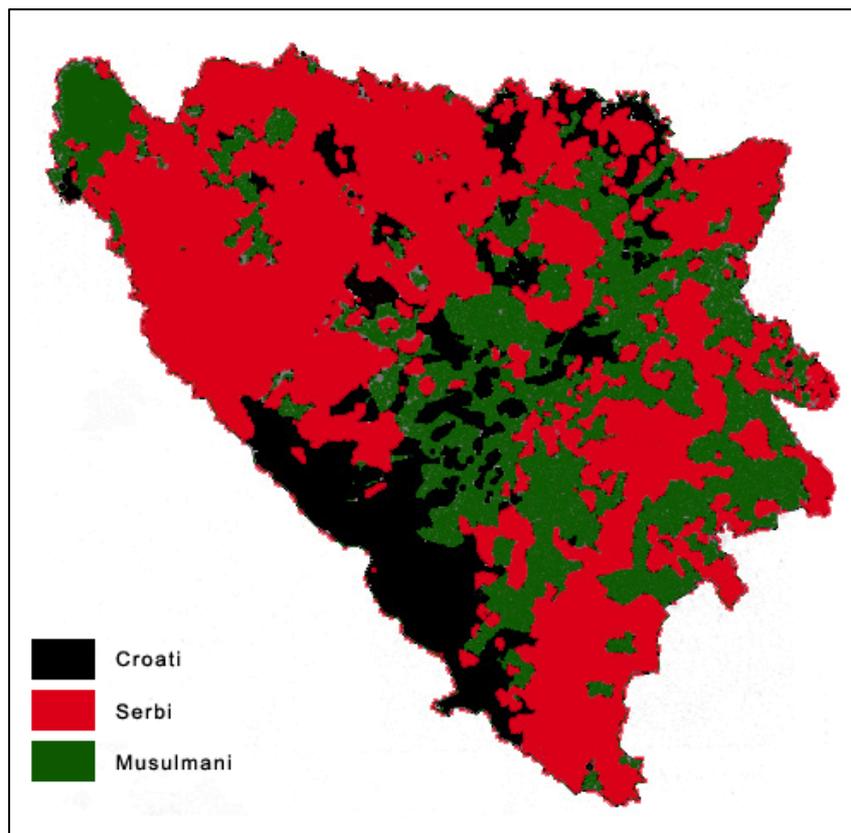
In una logica di riunificazione sotto un unico regime, già dall'inizio di luglio le minoranze serbo-croate avevano dato inizio ad un ciclo di scontri con la Difesa Territoriale croata al fine di suggellare sul piano materiale l'indipendenza da Zagabria, fino a quel momento solamente dichiarata. L'Armata Popolare, di fatto uno strumento in mano a Milosevic, sostenne materialmente queste azioni sia schierandosi nei combattimenti a fianco dei serbi sia rifornendoli con un flusso continuo di armi. Sebbene fossero i serbi ad aprire le ostilità, atti di particolare crudeltà furono compiuti da entrambe le Parti. E' già nel conflitto in Croazia che iniziò infatti la pratica della pulizia etnica dei territori, pratica che tanti orrori avrebbe successivamente provocato in Bosnia Erzegovina. Di questo conflitto vanno inoltre ricordati gli atti di violenza perpetrati a danno delle popolazioni delle città di Dubrovnik e Vukovar, poste sotto assedio da settembre a novembre. Mentre il primo assedio terminò con il ritiro dell'Armata Popolare, il secondo terminò con la caduta definitiva della città.

Gli eventi in Croazia non potevano non provocare effetti nocivi in Bosnia Erzegovina. Il Presidente Izetbegovic era fino ad allora rimasto favorevole alla continuazione della Federazione ma in una cornice dove tutte le Repubbliche rimanessero legate al vincolo federale.³⁵ Tuttavia avendo percepito nel corso della seconda metà del 1991 la logica di dissoluzione della Jugoslavia egli ne trasse le conseguenze: la Bosnia Erzegovina doveva avanzare in un cauto processo di affermazione nazionale non potendo restare sola a confrontarsi con la volontà

Secondo il giudizio della Commissione Badinter alle minoranze nazionali era invece concesso un diverso grado di autodeterminazione in virtù del quale affermare un inderogabile diritto a forme di autonomia all'interno delle Repubbliche.

³⁵ Insieme al Presidente macedone Kiro Gligorov egli aveva presentato nel giugno del 1991 un piano di riforma della Federazione in senso confederale.

accentratrice di Belgrado in una situazione dove tutte le altre Repubbliche procedevano verso l'indipendenza.³⁶ Di fronte a tale prospettiva Karadzic completò il distacco della minoranza serba dalle istituzioni bosniache: in novembre proclamò nella cittadina di Pale la Repubblica serba di Bosnia Erzegovina aspirante all'unione con la "Madrepatria" sul modello della riunificazione delle due Germanie.³⁷



La componente musulmana era pari a circa il 50% della popolazione, quella serba al 33% e quella croata al 14%. La comunità serba non era concentrata in un'area specifica bensì dispersa su tutto il territorio. Qualsiasi progetto di riunificazione era in contraddizione con la dispersione etnica in Bosnia Erzegovina.

³⁶ In settembre anche la Macedonia aveva dichiarato la propria Indipendenza. Solo il Montenegro non manifestava alcun segnale di distacco dalla Federazione.

³⁷ Sebbene fosse avvenuto in maniera del tutto pacifica, il modello di ricostituzione dello stato tedesco unitario ebbe molto influenza sul modo di agire di Milosevic e Karadzic: secondo il loro punto di vista la riunificazione delle due Repubbliche serbe avrebbe trovato nel tempo una legittimazione internazionale così come l'avevano ottenuta nel 1990 Kohl e de Mazière.

2) Risoluzione 721 e Conferenza Europea per la Jugoslavia

Di fronte alla propagazione del conflitto dalla Slovenia alla Croazia la Comunità Europea non mancò di offrire la propria mediazione diplomatica in favore dell'instaurazione del cessate-il-fuoco, purtroppo più volte dichiarato e più volte smentito. La Comunità Europea inviò in loco la missione ECMM, *European Community Monitoring Mission*, composta di 500 osservatori e predisposta al fine di vegliare sul cessate-il-fuoco nonostante la sua precarietà.³⁸

La proposta del Ministro degli Esteri francese, Roland Dumas, di spedire una forza militare di *peace-keeping* sotto l'egida dell'UEO merita una particolare attenzione nonostante essa sia rimasta sulla carta a causa del veto posto dal Regno Unito.³⁹

I motivi del coinvolgimento della Comunità Europea nella gestione diplomatica del conflitto possono essere solo in parte ricondotti all'importanza del mantenimento della stabilità in una regione di transito commerciale tra la sua parte continentale e la Grecia e alla potenziale capacità d'influenza sulle élites politiche grazie all'assorbimento del 40% delle esportazioni jugoslave da parte della Comunità e grazie all'impegno europeo in termini di aiuto allo sviluppo e di presenza di investimenti diretti esteri. La crisi in Jugoslavia rappresentava soprattutto un'opportunità per sviluppare le potenzialità di soggetto internazionale della Comunità Europea in coerenza con il processo di Approfondimento istituzionale determinato dalla riunificazione della Germania.

³⁸ Il Regno Unito impose in sede comunitaria che tale Missione fosse non armata e non finanziata dal bilancio della Comunità Europea.

³⁹ La proposta è stata presentata nella Sessione del 29/30 luglio 1991 del Consiglio dei Ministri degli Esteri dell'UEO.

Secondo il punto di vista francese il coinvolgimento della Comunità non doveva attenersi alla sola mediazione diplomatica ma estendersi all'ambito militare, promuovendo in questo modo il processo d'integrazione europea anche in materia di sicurezza. Nel 1991 era infatti in corso la Conferenza Intergovernativa per l'unione politica nel corso della quale la Francia proponeva la trasformazione dell'UEO in braccio armato della futura Unione Europea. La proposta del Ministro francese Roland Dumas non poteva però concretizzarsi nel teatro di guerra croato in primo luogo per il fatto che qualsiasi dispiegamento di forze *peace-keeping* necessitava di un raggiungimento effettivo del cessate-il-fuoco e del consenso di Croazia e Serbia ma anche per il fatto che l'UEO non disponeva ancora di una struttura operativa capace di guidare una missione di tal genere.⁴⁰

Il dibattito sorto nell'estate del 1991 a tal proposito rappresentava dunque una partita tra governi europei per quel che riguarda l'architettura di sicurezza nel contesto relativo alla transizione dalla guerra fredda verso un nuovo ordine in Europa. Enfatizzando la necessità e l'opportunità di un intervento europeo in Croazia, la Francia aspirava a persuadere il maggior numero di partner europei della valenza della posizione francese in merito al futuro dell'UEO: l'obiettivo ultimo era quello di raggiungere il necessario consenso in seno alla Conferenza Intergovernativa. Tuttavia, in una sorta di anticipazione dell'esito finale del Trattato di Maastricht il Regno Unito pose il veto, ben intenzionato a frenare spinte in avanti che potessero introdurre innovazioni premature nel delicato equilibrio del quadro della sicurezza europea.

⁴⁰ Per limitarsi alla dottrina strategica, solo a partire dalla Sessione del Consiglio dei Ministri degli Esteri del 1992 a Petersberg l'UEO avrebbe seriamente preso in considerazione il *peace-keeping*.

Nella fase iniziale del conflitto in Slovenia e Croazia le Nazioni Unite erano rimaste ai margini della mediazione internazionale limitandosi ad avallare le scelte della Comunità Europea. Del resto, “Questa è l’ora dell’Europa” come affermava il Ministro degli Esteri del Lussemburgo Jacques Poos, capo della Troika a Brioni. Questo stato di fatto risultò chiaro quando in settembre la Francia presentò in sede di Consiglio di Sicurezza una risoluzione che incorporava la decisione della Comunità Europea di imporre l’embargo alla vendita di armi in Jugoslavia: per la prima volta era la Comunità a trasporre un suo atto normativo in seno alle Nazioni Unite.

Sebbene la Comunità Europea continuasse ad avocare a sé la mediazione diplomatica, il coinvolgimento delle Nazioni Unite nella gestione militare della crisi fu ritardato anche a causa del dibattito, sorto nell’estate del 1991, relativo alle capacità operative europee. Fu infatti solo a fine novembre, cinque mesi dopo lo scoppio delle ostilità, che Francia e Regno Unito si accordarono in merito alla Risoluzione 721, dopo aver scartato del tutto l’ipotesi UEO e dopo aver superato la contrarietà di Unione Sovietica e Cina, non intenzionate fino ad allora a coinvolgere le Nazioni Unite perché consideravano la crisi in atto in Croazia un affare interno ad uno stato sovrano.

Quella Risoluzione incaricava Cyrus Vance, ex Segretario di Stato USA, nominato all’inizio di ottobre Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per la Jugoslavia, di mediare tra le Parti al fine di ottenere un cessate-il-fuoco che permettesse l’immediato dispiegamento di una missione di *peace-keeping*.

Il raggiungimento di uno stabile cessate-il-fuoco era un obiettivo cui aspirava la Comunità Europea nella sua mediazione al più alto livello politico: dopo il risultato parziale dell’Accordo di Brioni e dopo una mediazione senza successo della Troika

in agosto, la Comunità si assunse la responsabilità di convocare per inizio settembre una Conferenza Europea per la Jugoslavia con sede all'Aia al fine di raggiungere le condizioni politiche che avrebbero permesso una tregua permanente. Alla Conferenza, presieduta da Lord Carrington, ex Segretario Generale della NATO, e coadiuvata nei suoi lavori dall'avviso dei cinque giuristi internazionali della Commissione Badinter,⁴¹ parteciparono rappresentanti della Federazione e delle sei Repubbliche: l'obiettivo europeo era conseguire un accordo generale sul futuro della Jugoslavia che potesse smussare le conflittualità reali e potenziali. La mediazione si basava su un approccio di persuasione e dissuasione, di "carota e bastone": la Comunità Europea disponeva infatti di strumenti quali il Riconoscimento Internazionale delle Repubbliche indipendentiste, le sanzioni economiche e l'aiuto umanitario. La Comunità Europea minacciava nei confronti dell'Armata Popolare e della Serbia il Riconoscimento delle Repubbliche e l'applicazione delle sanzioni qualora non avessero collaborato seriamente alle trattative per la tregua delle ostilità e per l'accordo politico: qualora la mediazione avesse avuto successo la Comunità offriva invece di sbloccare nell'immediato futuro un ingente flusso di aiuti umanitari. Le Repubbliche, dal canto loro, erano incentivate a cooperare in vista del futuro Riconoscimento Internazionale: era infatti ormai chiaro che la Jugoslavia affrontava un processo di dissoluzione da cui poteva unicamente scaturire un nuovo soggetto, profondamente diverso dal precedente in termini di vincoli federali e costruito sulla base di un accordo generale tra tutte e sei le Repubbliche. Un tale accordo doveva però soddisfare anche le esigenze di Belgrado evitando così che il conflitto contagiassero la Bosnia Erzegovina. Era infatti convinzione europea che quella

⁴¹ Alla Jugoslavia spettava nominare due giuristi e alla Comunità Europea tre: la presidenza della Commissione fu conferita all'ex Presidente della Corte Costituzionale francese Robert Badinter.

Repubblica potesse aspirare all'indipendenza e al tempo stesso salvarsi dal contagio del conflitto qualora Karadzic avesse ottenuto in seno alle istituzioni bosniache forme di autonomia politica che salvaguardassero i diritti della minoranza serba e che garantissero soprattutto il mantenimento di legami politici con Belgrado, capitale di quella che doveva divenire la nuova confederazione jugoslava.

Nel corso dei lavori della Conferenza emersero tra i principali attori europei posizioni divergenti riguardo le responsabilità della crisi, dovute in parte ad una divergente interpretazione del conflitto. Se Francia e Regno Unito lo interpretavano attraverso la lente storica dei nazionalismi e dei revanchismi balcanici ponendo le Parti su un medesimo piano di responsabilità, la Germania sosteneva un'altra visione dei fatti secondo cui le colpe erano asimmetriche: ad un aggressore, l'Armata Popolare, si contrapponeva una vittima, la Croazia che affermava il suo diritto all'autodeterminazione.

Sebbene l'accordo di Brioni stabilisse una moratoria di tre mesi delle Dichiarazioni di Indipendenza di Slovenia e Croazia, ad inizio ottobre i lavori della Conferenza Europea non avevano ancora raggiunto una sintesi tra gli interessi delle Parti. Lord Carrington prese dunque l'iniziativa il 18 ottobre di presentare un Piano europeo in merito alla pacifica soluzione delle controversie:⁴² di fronte al persistere delle ostilità la Comunità Europea non poteva infatti solo mediare ma doveva tentare di imporre una risoluzione complessiva.

⁴² Il piano prevedeva l'instaurazione di una "Libera Associazione di Repubbliche Sovrane e Indipendenti" garantendo in questo modo il Riconoscimento delle Repubbliche entro i confini interni alla precedente Jugoslavia. Il piano proponeva inoltre la creazione di un mercato interno comune e di un sistema monetario sul modello della Comunità europea ma imponeva soprattutto il pieno rispetto dei diritti umani e delle minoranze.

Il Piano fu accettato da tutte le Repubbliche, eccetto la Serbia, insoddisfatta di aver unicamente ottenuto il rispetto dei diritti delle minoranze serbe in Croazia e Bosnia Erzegovina. Coerentemente con il piano di costruire una “Grande Serbia”, Milosevic propose la creazione di una “Mini Jugoslavia” aperta a qualunque Repubblica avesse dimostrato interesse ad aderirvi, comprese ovviamente le neonate Repubbliche serbe di Krajina e Bosnia Erzegovina.

Nel momento in cui Lord Carrington accettò alcune delle richieste di Belgrado riguardo l’instaurazione di legami più stretti in seno alla futura Confederazione, il Piano vacillò per effetto della contrarietà delle altre cinque Repubbliche. Tale situazione di stallo portò la Comunità Europea ad inizio Novembre ad imporre le minacciate sanzioni sospendendo il Trattato Commerciale e di Cooperazione con la Jugoslavia. Il Riconoscimento Internazionale delle Repubbliche fu perciò rinviato a causa del mancato raggiungimento di un accordo politico generale.

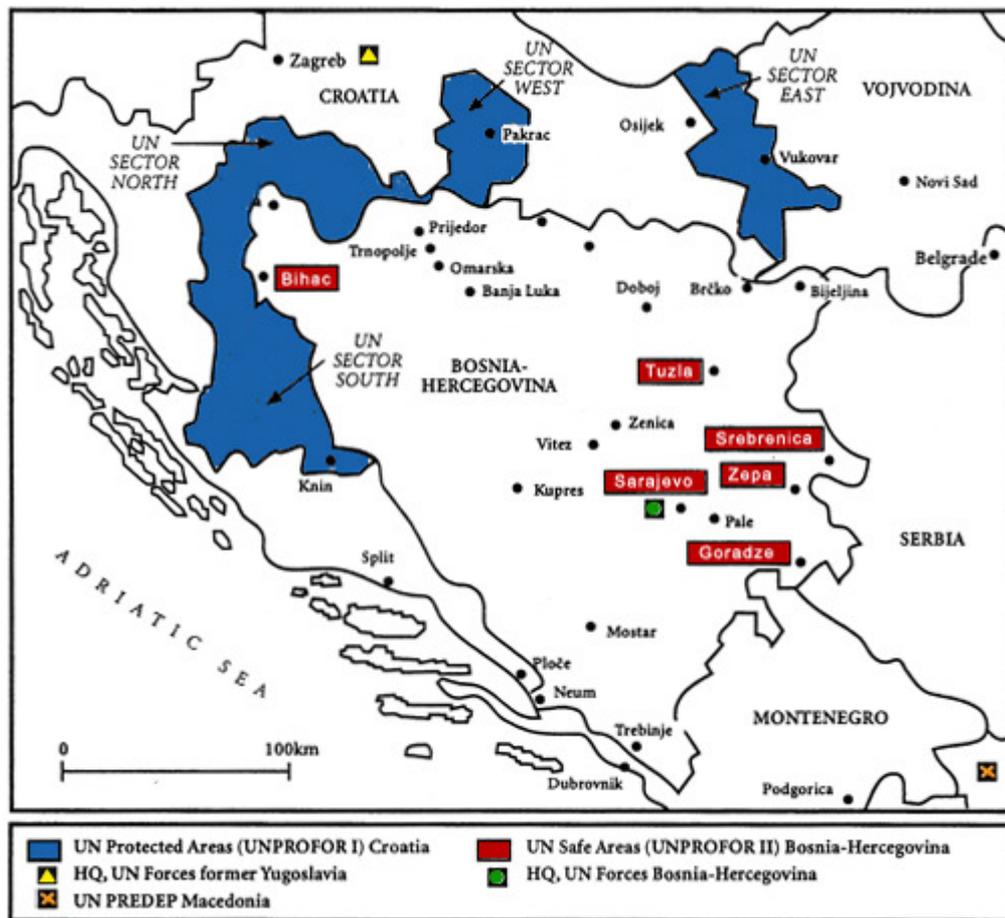
Intanto il corso degli eventi bellici, in particolare la caduta di Vukovar il 17 novembre, aveva oramai dimostrato il grado di responsabilità asimmetrica tra le due Parti belligeranti. La pulizia etnica dei territori a maggioranza serba si sommava all’obiettivo strategico dell’Armata Popolare di occupare i territori croati fino alla linea che intercorreva tra le città di Karlobag-Karlovac-Virovitica: questa doveva infatti divenire la linea di confine del nuovo stato serbo. Da queste constatazioni nacque un processo di parziale convergenza tra la visione dei fatti di Francia e Regno Unito e quella della Germania, convergenza frutto di una mediazione dell’Italia. Del resto, era la Serbia a detenere le maggiori responsabilità nel fallimento delle trattative in merito al Piano Carrington. Prima manifestazione di questa convergenza di vedute fu la decisione della Comunità europea ad inizio dicembre di restaurare i legami

commerciali e di cooperazione con le Repubbliche Jugoslave ad eccezione della Serbia e del Montenegro.⁴³

3) *Fine delle ostilità e Riconoscimento Internazionale*

La caduta di Vukovar segnò la fase finale di un conflitto che aveva già causato 20000 vittime. Milosevic aspirava ora ad una legittimazione delle proprie conquiste sul terreno. Il coinvolgimento delle Nazioni Unite nella gestione militare della guerra non fu solo frutto dei limiti della Comunità Europea in termini operazionali: percependo la mediazione europea come parziale per effetto del ruolo persuasivo della Germania, fu lo stesso Milosevic ad aderire alla proposta di Cyrus Vance di dispiegare un'operazione di *peace-keeping*. Al di là del coinvolgimento nella crisi di Unione Sovietica e Cina, potenze che avevano un atteggiamento più accomodante verso gli obiettivi della Serbia, una forza di interposizione delle Nazioni Unite avrebbe contribuito a rendere stabile la tregua e soprattutto a congelare lo status quo in merito alla presenza delle forze serbe sul terreno. Milosevic chiarì infatti che la linea d'interposizione non poteva essere quella coincidente con il confine tra Serbia e Croazia ma quella del fronte di guerra evitando così che la Croazia interferisse nelle regioni conquistate dai serbi, denominate ora *United Nations Protected Areas*.

⁴³ Sonia Lucarelli (*Europe and the Breakup of Yugoslavia. A Political Failure in Search of a Scholarly Explanation*, Kluwer Law International, The Hague, 2000) ha descritto l'operato della Conferenza Europea sulla Jugoslavia e la conseguente decisione di imporre sanzioni alla Jugoslavia.



Nonostante all'Armata Popolare fosse imposto il ritiro dai territori croati, il mandato delle Nazioni Unite imponeva al contingente di riconoscere l'autorità della Repubblica della Krajina, cui avevano aderito i territori della Slavonia Occidentale e della Slavonia Orientale, e delle sue forze di polizia. Quest'ultime impedirono nei fatti il ritorno delle vittime della pulizia etnica nonostante questo fosse uno dei compiti degli 11000 militari inviati in loco. Il territorio della Repubblica serba della Krajina rimase suddiviso in quattro settori di protezione delle Nazioni Unite fino al 1995.

Mentre Cyrus Vance faceva da mediatore per il raggiungimento del definitivo cessate-il-fuoco, la Comunità Europea, sotto la spinta della Germania, si avviava sulla strada del Riconoscimento Internazionale delle Repubbliche facilitando in questo modo l'accettazione da parte di Tudjman del dispiegamento di UNPROFOR sul suolo croato. Se nell'ottica di Milosevic le *United Nations Protected Areas* rappresentavano una forma di legittimazione internazionale delle conquiste serbe,

nell'ottica di Tadjman il Riconoscimento Internazionale della Comunità Europea rappresentava una forma di legittimazione della sovranità croata su tutto il territorio.⁴⁴

Nella seduta del Consiglio Affari Esteri della Comunità Europea del 15/16 dicembre, Francia e Regno Unito si dimostrarono ancora molto contrari al Riconoscimento in mancanza di un accordo politico sul futuro della Jugoslavia ma decisero di procedere in tal senso per evitare che la Germania agisse unilateralmente. Un'azione di questo tipo avrebbe infatti aperto una crisi diplomatica europea perché contravveniva a quanto stipulato durante la Conferenza Intergovernativa in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune: di lì a poco, il 7 febbraio 1992, il Trattato di Maastricht sarebbe stato solennemente firmato. I Ministri concordarono dunque le modalità con cui procedere. La Commissione Badinter avrebbe vagliato entro il 15 gennaio le formali domande di Riconoscimento sulla base del rispetto di una serie di principi così come codificati dalla Carta di Parigi del 1990: l'intangibilità delle frontiere, il rispetto dei diritti umani e delle minoranze nonché la promessa di continuare i colloqui di pace all'Aia. La Comunità Europea avrebbe agito secondo tale responso. Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina e Macedonia inoltrarono le domande mentre Serbia e Montenegro, ancora legate dal vincolo federale, si auto-considerarono stati successori della Jugoslavia.

Sebbene le modalità stabilite fossero dimostrazione del raggiungimento di un consenso tra i 12 in merito al Riconoscimento, la Germania agì comunque per conto proprio: anche per timore che il verdetto di Badinter non fosse favorevole alla Croazia, procedette in anticipo rispetto alle scadenze per quanto riguardava il

⁴⁴ In proposito: Jozе Pirjevec, *Le Guerre Jugoslave. 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001 e Gianni De Michelis, *Così cercammo di impedire la guerra*, in *Limes* 1° volume 1994.

Riconoscimento della Slovenia e della Croazia.⁴⁵ La Commissione Badinter stabilì infatti che solo Slovenia e Macedonia rispettavano pienamente i parametri della Carta di Parigi: alla Croazia occorreva una più precisa formulazione della tutela costituzionale delle minoranze mentre alla Bosnia Erzegovina, non essendo certa la volontà dei suoi popoli di costituire uno stato sovrano, occorreva indire un referendum al tal fine. Il 15 Gennaio i Ministri degli Esteri seguirono la Germania nel Riconoscimento di Slovenia e Croazia, nonostante le remore della Commissione a proposito di quest'ultima;⁴⁶ esclusero la Macedonia a causa del veto della Grecia;⁴⁷ invitarono la Bosnia Erzegovina ad indire il referendum.

Se il Riconoscimento facilitò la risoluzione del conflitto in Croazia, la decisione della Comunità in merito alla Bosnia Erzegovina contribuì ad esacerbare le tensioni tra Izetbegovic e Karadzic. Nel momento in cui la sovranità di Slovenia e Croazia era internazionalmente riconosciuta, Izetbegovic avviò la Bosnia Erzegovina sulla medesima via promuovendo il referendum per inizio marzo nonostante fosse cosciente della forte opposizione serba. Infatti, il giorno stesso dello svolgimento del referendum indipendentista Karadzic diede il via al conflitto.

⁴⁵ Il Vaticano, gli Stati Baltici, l'Ucraina e l'Irlanda seguirono l'atto unilaterale della Germania.

⁴⁶ Il Riconoscimento della Comunità Europea fu immediatamente seguito da Canada, Australia, Nuova Zelanda, Svizzera, Austria, Polonia, Ungheria e Malta. Gli Stati Uniti decisero invece di attendere.

⁴⁷ La Grecia temeva le potenziali rivendicazioni della Macedonia sulla regione omonima situata al confine tra i due Stati.

4) Accuratezza e coerenza nel Riconoscimento Internazionale

Non è un caso che il meccanismo di prevenzione in seno alla CSCE fosse stato attivato su iniziativa del governo austriaco: fin dalla prima metà del 1991 l'Austria, l'Ungheria e la Germania avevano mostrato interesse all'indipendenza slovena e croata rompendo il fronte unito della Comunità Europea in favore della continuità federale della Jugoslavia e in favore delle riforme politiche ed economiche del governo federale di Ante Markovic.⁴⁸

Il fatto che le due Repubbliche trovassero alleati preziosi per la realizzazione dell'indipendenza nazionale rappresenta un ulteriore fattore, di natura internazionale, che spinse Slovenia e Croazia a perseguire il distacco da Belgrado.⁴⁹ Sul piano internazionale le nazioni mitteleuropee rappresentavano però una ristretta minoranza in favore della secessione: Unione Sovietica, Stati Uniti, Francia, Regno Unito ed Italia professavano il pieno supporto ai vertici della Federazione, restii al cambiamento dello status quo in una fase storica delicata di transizione dal socialismo all'economia di mercato e di riassetto dell'ordine europeo di post Guerra Fredda.

Nel corso della seconda metà del 1991, quando risultò chiaro che la Jugoslavia era definitivamente entrata in un processo di dissoluzione, la Germania accentuò il suo interessamento per la sorte di Slovenia e Croazia manifestando fin dall'inizio delle ostilità in Croazia l'intenzione di riconoscere le due Repubbliche quali stati sovrani.

⁴⁸ Sebbene per motivi diversi, il Vaticano prestò attenzione al moto di indipendenza di Slovenia e Croazia in quanto supportava il distacco dei due paesi a larga maggioranza cattolica dalla Jugoslavia ortodossa di Milosevic.

⁴⁹ Riguardo le cause della dissoluzione della Jugoslavia: paragrafo 2, capitolo primo.

La distanza dalle posizioni del resto degli Stati Membri della Comunità Europea, ed in particolare di Francia e Regno Unito, si accresceva ulteriormente.

Nella dinamica del processo di dissoluzione della Jugoslavia il ricorso al Riconoscimento Internazionale delle Repubbliche indipendentiste rappresentava potenzialmente un deterrente nei confronti del nazionalismo serbo. Nel momento in cui Croazia e Bosnia Erzegovina avessero ottenuto il Riconoscimento dei governi europei in virtù della loro sovranità statale, le pretese di Milosevic di cambiamento dei confini e di creazione di una “Mini Jugoslavia” divenivano insostenibili sul piano dei rapporti internazionali. Sebbene, infatti, la sovranità statale sia definita dall’esercizio effettivo del potere politico in un dato territorio e dall’indipendenza di tale potere, il Riconoscimento Internazionale rappresenta uno strumento con cui consolidarla sul piano dei rapporti interni ed esterni, soprattutto qualora la sovranità attraversi una fase di affermazione come nel caso della secessione da una Federazione. Il Riconoscimento rappresentava dunque una formula esplicita di supporto politico alle Repubbliche indipendentiste: i confini tra le Repubbliche, meramente amministrativi in regime federale, assumevano quindi la forma di confini tra stati sovrani godenti del principio dell’inviolabilità delle frontiere secondo la Carta di Parigi del 1990.⁵⁰

La Comunità Europea doveva far buon uso di tale minaccia, agendo in maniera univoca e coerente. Ma la minaccia ebbe limitati effetti dissuasivi a Brioni e nel corso della Conferenza Europea per la Jugoslavia perché Milosevic aveva già dato per scontato il ricorso al Riconoscimento e soprattutto perché ciò che egli pretendeva

⁵⁰ Il processo di internazionalizzazione della crisi ha conseguenze pure in materia di coinvolgimento internazionale: da un affare interno ad uno stato sovrano, il conflitto tramuta in una crisi tra due Stati sovrani cui il Consiglio di Sicurezza è obbligato a far fronte secondo lo statuto delle Nazioni Unite.

non era sottoponibile ad una dinamica di dissuasione diplomatica e razionale. Egli intendeva porre la Comunità Europea di fronte al fatto compiuto sperando quindi che una vittoria lampo attenuasse la volontà europea, e soprattutto tedesca, di offrire supporto politico alla Croazia.

La constatazione dell'inevitabilità del Riconoscimento per effetto dell'influenza della Germania in seno alla Comunità Europea è uno dei fattori, né primario né univoco, che spinse Milosevic all'uso della forza. Solo tramite il ricorso alle armi piuttosto che tramite la mediazione internazionale i suoi obiettivi sarebbero stati conseguiti: la Repubblica serba di Krajina non fruiwa infatti del Riconoscimento della Comunità Internazionale ma godeva certamente della sovranità sostanziale sul terreno grazie alle conquiste militari e alla strategia di pulizia etnica.

Un uso accurato dello strumento del Riconoscimento, inserito nella mediazione come minaccia ultima piuttosto che come epilogo inevitabile, avrebbe però giovato più a favore della capacità della Comunità Europea di agire con una voce univoca, non disdetta pubblicamente e ripetutamente da un suo Stato Membro, che alla risoluzione della crisi in sé. In una visione a posteriori risulta ormai chiaro che la formula del dialogo con la Serbia non aveva senso perché Milosevic perseguiva fini di politica di potenza incompatibili con un processo di mediazione internazionale, aspirante ad una risoluzione razionale ed equilibrata del contenzioso. Di fronte a tale politica il Riconoscimento Internazionale si limitò ad infliggere a Milosevic il colpo politico dell'internazionalizzazione della crisi, accentuando in questo modo l'isolamento della Serbia in campo internazionale.

Al fine di delucidare l'azione della Comunità europea nel corso del conflitto in Croazia è importante chiarire l'interpretazione del conflitto da parte dei principali

attori europei. I fini espansionistici e le responsabilità serbe in merito alle ostilità erano in parte coperte da un velo: sebbene i rapporti di forza fossero favorevoli all'Armata Popolare, le crudeltà e le violenze compiute da entrambe le Parti nel teatro degli scontri facevano apparire il conflitto come una sorta di guerra civile interetnica, alimentata da odi reciproci e atavici che il comunismo titino aveva solo saputo "congelare".⁵¹ Francia e Regno Unito sponsorizzavano la teoria del "Congelatore" laddove la Germania ne professava una diversa secondo cui la Croazia, nonostante fosse anch'essa governata da un regime autoritario e nazionalistico, stava affrontando una legittima lotta di auto-determinazione dall'espansionismo serbo.⁵²

Una chiara e condivisa visione degli eventi, secondo cui le responsabilità del conflitto risiedevano effettivamente nel campo serbo nonostante Tudjman detenesse serie colpe in merito alla violazione dei diritti delle minoranze serbe sia prima che durante le ostilità, avrebbe giovato all'azione della Comunità. Essa avrebbe potuto

⁵¹ I lavori della storiografia del conflitto in ex Jugoslavia e delle vicende balcaniche hanno invece smontato la teoria del "Congelatore". Le rivalità e gli odi etnici, esplosi in particolar modo durante la Seconda Guerra Mondiale e tramandati di decennio in decennio, sono stati attutiti dalla parallela presenza di una reale volontà di convivenza ed unione non solo in seno alla Jugoslavia, storicamente esistita, ma anche in seno a Confederazioni Balcaniche, storicamente più volte progettate da élites lungimiranti. Come scritto in paragrafo 2, capitolo primo, il nazionalismo etnico è stato uno strumento ideologico per mantenere al potere élites politiche incapaci di convertirsi al credo della democrazia e della tutela dei diritti civili e politici. Il trionfo di tale ideologia è stata dunque un'operazione demagogica di manipolazione della base politica piuttosto che un naturale sfogo di popoli rivali, finora repressi dalla dittatura. Enzo Bettiza, Bernard Henry Levy, Mary Kaldor, Stefano Bianchini sono rispettivamente esempi di giornalisti, intellettuali e storici che appartengono a questo tipo di storiografia.

⁵² Per quanto riguarda l'interpretazione del conflitto da parte della Germania, James Gow, *The Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslavia War*, Columbia University Press, New York, 1997 e Sonia Lucarelli, *Europe and the Breakup of Yugoslavia. A Political Failure in Search of a Scholarly Explanation*, Kluwer Law International, The Hague, 2000.

applicare uno schema coerente di intervento esterno: una politica in materia di Riconoscimento e sanzioni concordata, incisiva ed in coerenza con le responsabilità belliche di Belgrado doveva accompagnarsi alla volontà in sede ONU di sostenere per tempo la preparazione di una forza di *peace-keeping* di interposizione in Croazia e soprattutto di una forza di *peace-keeping* preventivo in Bosnia Erzegovina. La coerenza di un tale tipo di intervento presupponeva il Riconoscimento delle Repubbliche anche in mancanza dell'accordo politico con Belgrado perchè l'intervento sul terreno avrebbe provveduto alla stabilizzazione della Croazia e alla protezione della Bosnia Erzegovina. Infine, ma non meno importante, la Comunità Europea doveva impegnarsi nella promozione all'interno di ogni Repubblica di un'alternativa politica al nazionalismo, vera radice di ogni controversia e vero ostacolo alla creazione di un rinfigurato spazio jugoslavo auspicato dal Piano Carrington.

Ma la visione della guerra civile era congeniale ad un coinvolgimento europeo che rimanesse confinato all'ambito della trattativa diplomatica e prescindesse da un impegnativo ed incisivo ruolo sul terreno: in novembre rimase infatti senza risposta l'appello di Izetbegovic in favore di un dispiegamento di una forza di *peace-keeping* preventivo nella sua Repubblica.

La Comunità Europea desiderava certamente affermare le proprie capacità diplomatiche ma non desiderava esporsi maggiormente sia per la mancanza di strutture operative, cui fecero fronte nel caso croato le Nazioni Unite, sia soprattutto per la mancanza di un interesse strategico nell'area da parte delle principali potenze. Nell'incertezza dell'ordine europeo del post Guerra Fredda, una Bosnia Erzegovina multietnica, democratica e proiettata verso la realtà mitteleuropea non rappresentava

la priorità dell'agenda internazionale. La transizione dal socialismo all'economia di mercato e l'instabilità del quadro jugoslavo lasciavano infatti presagire un cammino lungo e soprattutto incerto per quel che riguarda la democratizzazione e il collocamento internazionale in senso pienamente occidentale dell'area balcanica. In questa situazione risultava più conveniente una scelta di *realpolitik* incentrata sul dialogo con Milosevic, il cui regime poteva anzi divenire un elemento di stabilità per l'intera area.

Tali presupposti spiegano la scelta del dialogo con la Serbia nel corso della Conferenza Europea per la Jugoslavia: l'accordo politico doveva supplire all'assenza di volontà di intervenire sul terreno in Bosnia Erzegovina. Tale scelta doveva però rimanere almeno coerente fino in fondo: non essendo stato raggiunto un accordo in seno alla Conferenza, era un'azione irresponsabile indicare alla Bosnia Erzegovina la via dell'indipendenza con la decisione del Consiglio Affari Esteri del 15 gennaio. E' infatti incoerente riconoscere la sovranità di uno stato qualora non si abbia intenzione di scendere in campo per proteggerla, anche se la Germania non poteva immaginare la carneficina umana che di lì a poco si sarebbe verificata.

Nel caso croato il Riconoscimento Internazionale non è stato uno strumento di dissuasione nei confronti della politica di Milosevic ma ha almeno contribuito a facilitare l'accordo per il cessate-il-fuoco e per il dispiegamento di UNPROFOR. Nel caso bosniaco il Riconoscimento ha certamente provveduto ad esacerbare le tensioni tra i due poli opposti di Izetbegovic e Karadzic. Non rappresentò però la causa univoca dello scatenamento della violenza interetnica perché la componente serba aveva già da tempo premeditato la guerra e l'Armata Popolare aveva già rifornito di armi i serbo-bosniaci fin dall'inizio delle ostilità in Croazia.

5) La Comunità Europea di fronte all'alleingang tedesco

Evitare che il conflitto contagiassero la Bosnia Erzegovina non era il solo motivo che spingeva la Comunità Europea a ricercare un accordo politico con la Serbia di Milosevic. Il dialogo con questo regime era parte di una politica promossa da Francia e Regno Unito per ostacolare l'azione tedesca a favore di Slovenia e Croazia.⁵³

In un momento storico di riconfigurazione dell'ordine europeo dopo la fine della Guerra Fredda e di sostanziale assenza della prospettiva di Allargamento delle istituzioni europee, la regione balcanica divenne nuovamente uno scacchiere di politica internazionale come ad inizio secolo: Francia e Regno Unito temevano la politica di penetrazione economica della Germania riunificata in Slovenia e Croazia. Del resto, Austria ed Ungheria si schierarono in favore delle posizioni tedesche facendo percepire ai governi europei l'aspirazione alla formazione di uno spazio mitteleuropeo che ricreasse in forme moderne l'area politica dello storico Impero Asburgico: ciò che si temeva era dunque il disegno politico di stabilire nel cuore dell'Europa una fascia contigua di stati dal Baltico all'Adriatico, strettamente legati sul piano economico-commerciale. La continuazione della Jugoslavia, sebbene in un vincolo federativo meno stringente, rappresentava un ostacolo alla realizzazione di tale disegno nella misura in cui gli interessi di potere e di potenza della Serbia avrebbero frenato una penetrazione capillare da parte tedesca nell'area jugoslava e nell'intera area balcanica.

⁵³ I motivi che spingevano la Francia a perseguire una politica filo serba sono descritti in Joze Pirjevec, *Le Guerre Jugoslave. 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001 e James Gow, *The Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslavia War*, Columbia University Press, New York, 1997.

L'Italia si era preparata fin dal 1989 per contrastare le forze centrifughe dei nazionalismi in seno alla Jugoslavia e per bilanciare il potenziale ruolo egemone della Germania nell'area mitteleuropea. L'Iniziativa Adriatica del 1989 superava la portata dell'Accordo di Collaborazione Economica del 1988, finalizzato a realizzare una stretta *partnership* commerciale italo-jugoslava. Essa immaginava la formazione di un area geopolitica incentrata sullo sviluppo e la cooperazione nello spazio adriatico mirando quindi a coinvolgere Albania e Grecia: l'obiettivo era favorire e rafforzare la stabilità politica della Repubblica federale di Jugoslavia. Il lancio della Quadrangolare, forum di dialogo e cooperazione economica tra Italia, Ungheria, Austria e Jugoslavia, fu immediatamente successivo: assicurando supporto politico ed economico al governo riformista di Ante Markovic, la Quadrangolare rispecchiava le finalità dell'Iniziativa Adriatica puntando, in questo caso, alla piena integrazione della Jugoslavia nell'area adriatico-danubiana. Questi due progetti erano testimonianza della volontà della politica estera italiana di rafforzare il proprio ruolo e la propria presenza nell'area balcanica auspicando la continuità e al tempo stesso la riforma in senso democratico delle istituzioni federali jugoslave. La Quadrangolare, in particolare, rappresentava anche un tentativo di imbrigliare l'Austria e l'Ungheria nella cooperazione con i vertici di queste istituzioni piuttosto che nella tessitura di rapporti con la Slovenia e la Croazia. L'originalità di tali progetti rimase vittima in primo luogo del processo di dissoluzione della Jugoslavia e in secondo luogo della forzatura tedesca in favore delle Repubbliche indipendentiste. In seno alla Comunità Europea all'Italia non restò altra scelta che quella di mediare tra le opposte posizioni di Francia e Regno Unito, da un lato, e Germania, dall'altro.⁵⁴

⁵⁴ Sul piano della politica interna risultava infatti insostenibile una situazione in cui il Vaticano e la

I timori e le speculazioni circa la politica estera della Germania riunificata sarebbero risultati effimeri qualora la Comunità Europea avesse già partorito il progetto politico di proiettare in Europa Balcanica una cornice istituzionale comune capace di sciogliere le potenziali rivalità intra-europee nell'instaurazione di un regime cooperativo. La mancanza di tale prospettiva non permise ai governi europei di guardare all'Europa Balcanica con una lente nuova, incentrata sulla volontà di esportare stabilità, democrazia ed economia di mercato: prevalse invece la vecchia lente dell'equilibrio tra le potenze europee, equilibrio in cui il regime di Milosevic doveva giocare un ruolo di stabilizzatore regionale. La prospettiva di un futuro all'interno dell'Unione Europea avrebbe potuto avere effetti benefici non solo sulla capacità della Comunità Europea di agire in maniera coordinata e coerente ma anche in seno alle élites politiche delle repubbliche indipendentiste favorendo al loro interno il potenziamento di partiti e movimenti di ispirazione democratica e di opposizione al nazionalismo etnico.

Un altro motivo che spinse la Comunità Europea a perseguire una politica di dialogo con i vertici federali della Jugoslavia e con la Serbia era la necessità di mantenere il massimo rigore in materia di supporto politico ad iniziative di secessione per gli effetti imprevedibili che una tale scelta avrebbe potuto provocare nel contemporaneo

Germania procedessero con il Riconoscimento senza l'Italia. Sul piano della politica estera l'Italia accettò l'inserimento nella Quadrangolare di Slovenia e Croazia, divenuta prima Pentagonale con l'ingresso della Cecoslovacchia ed Esagonale con l'ingresso della Polonia e infine Iniziativa Centroeuropea con l'ingresso di questi ultimi due membri. In questo modo l'Italia mantenne in vita il proprio strumento di dialogo e cooperazione con l'area danubiana laddove si allineò alle posizioni di Francia e Regno Unito riguardo l'importanza del regime di Milosevic nel quadro dell'equilibrio regionale in chiave anti-tedesca. In proposito: Gianni De Michelis, *Così cercammo di evitare la guerra*, in Limes 1° volume 1994 e Luigi Vittorio Ferraris, *Dal Tevere al Danubio: l'Italia riscopre la geopolitica da tavolino*, in Limes 1° volume 1993.

processo di smembramento dell'Unione Sovietica.⁵⁵ La dissoluzione conflittuale della Jugoslavia appariva nel 1991 come una cartina di tornasole di ciò che poteva accadere in Unione Sovietica, una federazione di stati, popoli ed etnie dove prevalevano oramai le forze centrifughe dei nazionalismi indipendentisti. I vertici militari dell'Armata Rossa, i servizi segreti e la destra stalinista del PCUS deposero Gorbaciov in agosto giudicando il "Nuovo Pensiero" causa della vittoria del dissenso in Europa Centrale e Balcanica e causa del processo di smembramento in atto. Il fallimento del golpe, durato soli tre giorni, rappresentò l'ultimo tentativo di accentramento autoritario.

In un tale contesto la Comunità Europea non poteva inviare un segnale politico in Jugoslavia senza il potenziale rischio di effetti collaterali in Unione Sovietica: il Riconoscimento Internazionale avrebbe infatti legittimato l'operato di Repubbliche che avevano raggiunto l'indipendenza tramite una politica del fatto compiuto piuttosto che tramite un processo negoziale con l'autorità federale. Agendo in questo modo, la Comunità Europea poteva fornire alle Repubbliche sovietiche un ulteriore incentivo al processo di affermazione nazionale in un momento in cui non era ancora percepibile la reazione del vertice federale. Detenendo ancora il controllo dell'Armata Rossa e delle testate nucleari, tale vertice poteva trasformare un processo di smembramento, fino ad allora più o meno pacifico, in una dissoluzione conflittuale dalle conseguenze catastrofiche.

⁵⁵ L'autorità federale di Gorbaciov era infatti minata dalla crescente forza politica dei movimenti nazionalisti che vinsero le elezioni a livello repubblicano, indette nel 1990. Le prime conseguenze di tali vittorie furono le Dichiarazioni di Indipendenza delle Repubbliche Baltiche, dove in Lituania intervenne l'Armata Rossa, e di Moldavia, Georgia e Armenia. Ulteriore fonte di destabilizzazione interna era il conflitto tra armeni e azeri per l'acquisizione della regione del Nagorno-Karabakh, dove nel 1990 l'Armata Rossa intervenne per riportare l'ordine.

La riprova che quel nesso fosse ben presente nelle menti dei principali politici europei si riscontra nel fatto che la Comunità Europea decise di intercedere in favore della volontà della Germania nella seduta del Consiglio Affari Esterni del 15/16 dicembre solo quando giunsero notizie precise e definitive in merito alla sorte dell'Unione Sovietica. Con la tacita accettazione di Gorbaciov, i vertici delle Repubbliche sovietiche si incontrano ad inizio dicembre a Minsk e subito dopo ad Alma Ata per sciogliere formalmente l'Unione Sovietica e dare vita alla Comunità di Stati Indipendenti.

Sebbene condividesse il ragionamento della maggioranza degli Stati Membri riguardo al parallelismo speculare di un azione politica in Jugoslavia e i suoi riflessi in Unione Sovietica, il governo tedesco dimostrò inflessibilità riguardo la sua volontà di procedere al Riconoscimento di Slovenia e Croazia, affermando pubblicamente che avrebbe agito anche unilateralmente qualora la Comunità Europea avesse voluto diversamente.⁵⁶ Tale inflessibilità può essere compresa alla luce del desiderio di stringere forti legami economico-commerciali con Slovenia e Croazia ma vi sono anche altre ragioni che prescindono dal dato economico. Fin da luglio, infatti, era nato in Germania un forte movimento di opinione pubblica in favore della Croazia: la televisione trasmetteva giornalmente le sofferenze delle popolazioni croate di Dubrovnik e Vukovar e giornali, periodici e tabloid pubblicavano immagini e articoli relativi agli orrori della pulizia etnica.

Il Cancelliere Kohl e il Ministro degli Esteri Genscher si trovarono dunque ad affrontare una situazione di pressione duplice e al tempo stesso inversa. La base politica tedesca, al di là del colore politico, chiedeva a più riprese che la Germania

⁵⁶ In novembre Kohl promise di fronte alla convention della CDU che avrebbe riconosciuto in tutti i casi Slovenia e Croazia prima del prossimo Natale.

intervenisse politicamente in favore della Croazia, riconoscendone la sovranità in coerenza con il principio dell'autodeterminazione in virtù del quale i tedeschi avevano realizzato la riunificazione e in coerenza con la politica estera tedesca successiva alla seconda guerra mondiale, basata sul rispetto dei diritti umani e sulla rinuncia alla violenza quale strumento di risoluzione del contenzioso internazionale. Ma ulteriore parametro di tale politica estera era il rispetto del multilateralismo: la Germania nella sua azione internazionale non poteva prescindere dalla convergenza con le diplomazie dei suoi alleati, che nel caso in questione esprimevano però posizioni di segno contrario. Tale principio era ancora più importante in un momento storico in cui era in formazione la Politica Estera e di Sicurezza Comune della futura Unione Europea.

In una situazione di duplice e inversa pressione, la Germania decise di assecondare la propria opinione pubblica e di esprimere una politica estera originale e indipendente. I tempi erano infatti maturi per lanciare un primo segnale politico riguardo lo status della Germania in Europa e altrove: la Germania doveva potenziare il suo ruolo di grande potenza in coerenza con il rispetto di principi nobili quale l'autodeterminazione.⁵⁷ Avendo pienamente rispettato la volontà dei suoi partner europei di inserire la Germania riunificata all'interno di una unione monetaria e politica, Kohl e Genscher aspiravano adesso ad imporre un grado di leadership all'interno di questa cornice multilaterale: la Germania doveva guidare la Comunità Europea verso un obiettivo che essa riteneva giusto. Il Riconoscimento di Slovenia e Croazia avvenne infatti all'indomani della seduta del Consiglio degli Affari Esteri del 15/16: sotto la minaccia tedesca dell'*alleingang* tedesco i governi europei

⁵⁷ Kohl, Genscher e l'opinione pubblica tedesca non percepivano però che sulla base dello stesso principio i serbi combattevano per la riunificazione con la "Madrepatria".

trovarono il consenso, quanto meno sul principio.⁵⁸ La Germania non solo rispettava, seppur a suo modo, i vincoli che sarebbe stati stabiliti il 7 febbraio a Maastricht ma dirigeva nella sostanza l'azione della Comunità: riconoscendo le due Repubbliche prima di Natale, Kohl e Genscher si affrancarono dal giudizio negativo della Commissione Badinter e scommisero sulla volontà degli Stati Membri di rimanere uniti. La seduta del Consiglio Affari Esteri del 15 gennaio diede loro ragione.

⁵⁸ In tedesco: azione individuale/unilateralmente.

Capitolo Terzo

Il ruolo dell'Unione Europea nella gestione del conflitto in Bosnia Erzegovina: Piani di Pace e missione UNPROFOR.

Al fine di comprendere il ruolo europeo nella gestione del conflitto in Bosnia Erzegovina è necessario tracciare il quadro degli eventi intercorsi tra il 1992 e il 1993 rispettivamente nel primo e nel secondo paragrafo. La descrizione degli obiettivi che la leadership serba intendeva perseguire, della dinamica del conflitto basata sulla strategia di pulizia etnica del territorio e della scansione storica delle azioni compiute dall'Unione Europea sul piano diplomatico e dalle Nazioni Unite sul piano militare è una premessa fondamentale per avanzare delle ipotesi analitiche ed interpretative riguardo al ruolo europeo nella gestione del conflitto. Un ruolo che si è manifestato tramite la stesura di numerosi Piani di Pace e tramite l'invio di UNPROFOR, Forza di Protezione delle Nazioni Unite che ha progressivamente accresciuto i suoi compiti e le sue finalità nel corso di questi due anni. Il mancato successo di questi due strumenti d'intervento nel porre fine alle ostilità richiede un approfondimento di cui si farà carico il terzo paragrafo in merito al contenuto dei Piani di Pace, tutti incentrati su un criterio di *realpolitik* per quanto riguarda l'accettazione dei risultati territoriali conseguiti dai serbi, e il quarto paragrafo in merito all'azione di UNPROFOR, carente di un adeguato livello di coercizione nei confronti della Parte responsabile della continuazione dello stato di guerra. La *realpolitik* e l'assenza di coercizione sono infatti due dei motivi fondamentali dietro il mancato successo della gestione europea del conflitto.

1) Il 1992

1.1) Pulizia etnica, campi di prigionia e strategia del conflitto

Il referendum per l'indipendenza della Bosnia Erzegovina vide una partecipazione limitata alle sole componenti etniche croate e musulmane: i serbi impedirono infatti le operazioni di voto nei territori da essi controllati. Votò il 63,4% dell'elettorato, di cui il 99,4% si pronunciò in favore dell'indipendenza. Il referendum rappresentò il detonatore di una crisi già da tempo in gestazione: dopo il 1 marzo le violenze inter-etiche si intensificarono notevolmente, dando il via ai piani di pulizia etnica. Sebbene la strategia di pulizia etnica fosse congegnata e inaugurata dai serbi, i croati e i musulmani ne seguirono in pieno l'esempio a danno della popolazione serba stanziata nei territori da loro controllati e successivamente anche gli uni contro gli altri, coronando pienamente il vortice di violenza scaturito dal conflitto interetnico. Questa strategia di guerra era finalizzata alla conquista del territorio non secondo il fine classico della dominazione delle popolazioni ivi residenti ma secondo lo schema della pulizia del territorio da ogni elemento ritenuto alieno in termini etnici. La radicalizzazione politica, iniettata dalla propaganda nazionalistica di Karadzic, portò i serbo-bosniaci a constatare, erroneamente sotto il profilo storico e drammaticamente sotto il profilo etico-politico, l'impossibilità di ogni formula di convivenza con etnie giudicate politicamente ostili, geneticamente inferiori e incompatibili con il mondo socio-culturale serbo-ortodosso. Tenendo conto che la presenza territoriale delle tre etnie non era disposta ordinatamente in ben determinate aree geografiche ma dispersa disordinatamente su tutto il territorio della Bosnia Erzegovina, piani così radicali potevano essere realizzati unicamente facendo ricorso

ad una estrema ferocia: la pulizia dei territori avvenne tramite il saccheggio e la devastazione di intere città e villaggi e tramite l'eccidio e la deportazione in massa. Ricomparvero sul suolo europeo campi di prigionia: maschi, giovani e adulti, dovevano essere eliminati o internati per evitare che confluissero nelle forze del campo avversario, una pratica brutale cui fecero ricorso tutte e tre le etnie. Tale brutalità favoriva la diffusione di un terrore sistematico che facilitò l'operato delle milizie serbe: l'eco delle violenze passava infatti di villaggio in villaggio provocando in questo modo la fuga anticipata degli abitanti. I serbi potevano quindi prendere possesso di territori già in parte ripuliti grazie alla campagna di terrorismo etnico. A tal fine lo stupro etnico rappresentava il coronamento della strategia della divulgazione della paura. Fuggendo dalle loro abitazioni le donne musulmane evitavano uno scempio ritenuto una violenza non solo al corpo ma anche alla persona sociale: secondo costumanza socio-culturale una donna stuprata non era infatti reinseribile all'interno della comunità musulmana.⁵⁹

Se gli effetti drammatici della pulizia etnica erano noti ai governi e alle opinioni pubbliche occidentali fin dall'inizio delle ostilità nella misura in cui anche durante il conflitto in Croazia si verificarono fenomeni di tanta brutalità, le notizie riguardo la comparsa dei campi di internamento non erano in un primo momento trapelate: i luoghi dove furono edificati erano inaccessibile a osservatori esterni. Izetbegovic informò Mitterrand della presenza di lager nel viaggio che il Presidente francese intraprese a Sarajevo sul finire di giugno mentre informò il Presidente Bush in una

⁵⁹ Sul concetto di pulizia etnica: Stefano Bianchini, *Sarajevo le Radici dell'Odio. Identità e Destino dei Popoli Balcanici*, Edizioni Associate Editrice Internazionale, Roma, 1996 e Mary Kaldor, *Le Nuove Guerre. La Violenza Organizzata nell'Era Globale*, Carocci, Roma, 1999

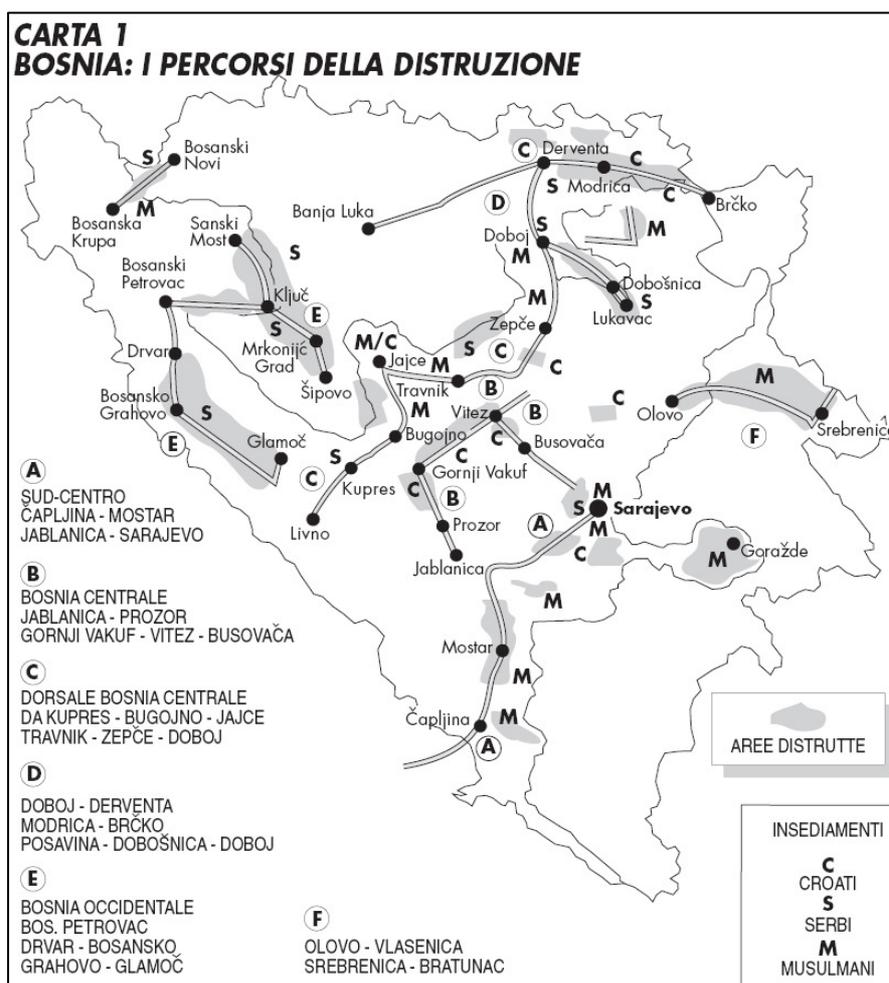
lettera personale inviategli in luglio.⁶⁰ Tuttavia spettò alla stampa internazionale tramite l'indagine di corrispondenti in loco denunciare tanta vergogna suscitando in seno all'opinione pubblica mondiale un impatto emotivo fortissimo. Nel mese di agosto seguì la denuncia ufficiale da parte delle Nazioni Unite con la Risoluzione 771 che demandò alla Commissione per i Diritti Umani di avviare un'indagine internazionale in merito alle violazioni dei diritti dei prigionieri di guerra nei campi di internamento e ai crimini innescati dalla dinamica della pulizia etnica.⁶¹

I primi mesi del conflitto furono testimoni di una notevole escalation militare per mano dei serbi. Questi detenevano una netta superiorità sul piano militare dovuta alla presenza sul terreno dell'Armata Popolare e al rifornimento di armi che quest'ultima offriva alle milizie della Repubblica serba. Tale superiorità fu impiegata nel perseguimento di un disegno strategico ben preciso: Karadzic aspirava al controllo della Bosnia nord-occidentale in modo tale da congiungere l'area di Banja Luka ai territori della Repubblica serba di Krajina ma tale aspirazione era ostacolata da una forte presenza musulmana nell'area di Bihac. Nella Bosnia nord-orientale era strategicamente fondamentale il controllo della Posovina e della città di Brcko, aree a prevalenza etnica croata, affinché fungessero da corridoio per i territori occidentali ed orientali della Repubblica serba. La fascia di territorio lungo il corso del fiume Drina, linea di confine con la Serbia, doveva essere ripulita dalla prevalente presenza musulmana i cui baluardi erano le città di Tuzla, Srebrenica, Zepa e Gorazde: Milosevic e Karadzic non potevano accettare una tale presenza nel cuore della

⁶⁰ A proposito dell'incontro tra Izetbegovic e Mitterrand: Mathieu Braunstein, *François Mitterrand à Sarajevo – 28 Juin 1992. Le rendez-vous manqué*, Editions l'Harmattan, Paris, 2001

⁶¹ L'ex Premier polacco Tadeusz Mazowiecki fu incaricato di condurre l'indagine nella veste di inviato della Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite nei territori della ex Jugoslavia.

“Grande Serbia”. Per completare il quadro strategico della nuova entità, i serbi della Bosnia meridionale dovevano fruire dello sbocco sull’Adriatico nell’area di Dubrovnik. In tale disegno, che attribuiva ai serbi oltre il 60% del territorio bosniaco, ai croati e ai musulmani restavano i soli territori dove le rispettive etnie risultassero del tutto maggioritarie: ai primi l’Erzegovina occidentale, fascia di terra lungo il confine con la Croazia, e ai secondi la Bosnia centrale.



Ai percorsi della distruzione dei serbi si aggiunsero, a partire dall’inizio del 1993, i percorsi della distruzione del conflitto croato-musulmano in Bosnia Centrale e in Erzegovina.

Sarajevo, città che nel periodo della Federazione jugoslava aveva civilmente incorporato stili di vita e culture diverse, divenne tristemente il principale teatro del

conflitto levandosi a luogo simbolico della violenza interetnica. L'assedio, che attanagliò la capitale fin dai primi giorni dello scoppio delle ostilità, procurò un elevato numero di vittime, causate dai colpi dell'artiglieria serba e dagli attentati in loco, nonché sofferenze e privazioni, causate dalle difficoltà logistiche di rifornimento. L'assedio rappresentò inoltre un efficace diversivo: concentrando gli sforzi bellici della Difesa Territoriale di Izetbegovic nella difesa di Sarajevo e concentrando soprattutto l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale sulle sorti della popolazione civile della città, i serbi ebbero mano libera per ciò che concerneva le aree di loro interesse strategico: già sul finire di aprile posero sotto il loro controllo circa il 60% del territorio dove applicarono i piani di pulizia etnica. Un'ondata massiccia di sfollati abbandonò le terre native per dirigersi nei territori ancora controllati dal governo bosniaco: i croati principalmente in Erzegovina occidentale e direttamente in Croazia e i musulmani nelle principali città della Bosnia centrale ed orientale. Agli spostamenti interni faceva seguito un flusso di profughi diretti verso l'Europa Occidentale.⁶²

1.2) Sanzioni economiche e missione UEO nell'Adriatico

La risposta dell'Unione Europea di fronte a tale scenario mostrò un profilo reattivo piuttosto che pro-attivo: la minaccia dell'uso della forza e dell'invio di una forza ONU di interposizione, unica forma di deterrenza capace di frenare e alterare il corso degli eventi, non fu adoperata. Mancava infatti la reale volontà di intervenire risolutamente nei confronti dei serbi, responsabili dello scoppio delle ostilità.

⁶² Per quanto riguarda la strategia di guerra dei serbi, Joze Pirjevec, *Le Guerre Jugoslave. 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001 e James Gow, *The Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslavia War*, Columbia University Press, New York, 1997

L'intervento europeo si limitò dunque ad un'azione di tipo diplomatico, inevitabilmente fallimentare tenendo conto della radicalità degli obiettivi di Karadzic: i Cutileiro *talks* in seno alla Conferenza Europea per la Jugoslavia, avviati contestualmente al precipitare della situazione sul terreno, erano finalizzati al raggiungimento del cessate-il-fuoco e alla firma di un accordo istituzionale sul futuro della Bosnia Erzegovina. Essi dimostrarono una limitata comprensione della dinamica del conflitto, offrendo peraltro un placet implicito ai piani di pulizia etnica di Karadzic.⁶³

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite fornì al processo di mediazione diplomatica dell'Unione Europea lo strumento delle sanzioni economiche quale minaccia nei confronti di Milosevic, corresponsabile a pieno titolo delle violenze in atto nonostante egli avesse ordinato nel mese di maggio il ritiro dell'Armata Popolare dal territorio bosniaco. Dietro questo ritiro si mascherava infatti una beffa. Milosevic intendeva presentare sul piano internazionale la guerra dei serbi come una lotta di liberazione e autodeterminazione dal governo di Izetbegovic, propagandato come governo jihadista. Era dunque necessario che i serbo-bosniaci si dotassero di un proprio apparato militare rinunciando in apparenza al supporto strategico di un esercito esterno. Avendo in aprile dato luce ad una nuova Federazione formata da Serbia e Montenegro, Milosevic voleva dunque far apparire la volontà della Repubblica serba di Bosnia Erzegovina di unirsi alla nuova Jugoslavia come un processo non indotto dalla presenza dell'Armata Popolare sul terreno. Le unità combattenti di quest'ultima erano però composte in gran maggioranza da serbo-bosniaci che non dovettero far altro che accettare un diverso comando, quello di

⁶³ In proposito paragrafo 3 di questo capitolo.

Karadzic e del generale Mladic. Il vertice di Belgrado mantenne ovviamente una serie di leve di potere e di influenza dovute al fatto che la mobilitazione serbo-bosniaca dipendeva strettamente dal rifornimento continuo di armamenti, uomini, derrate alimentari, risorse finanziarie ed economiche da parte della Jugoslavia.

Le sanzioni economiche nei confronti del regime di Belgrado intendevano quindi colpire il centro di potere che era nella posizione di intercedere con successo nei confronti di Karadzic e Mladic. Dal punto di vista dell'Unione Europea, la pressione politica esercitata dalla mediazione dei Cutileiro *talks* e dalla minaccia delle sanzioni era sufficiente ad interrompere le ostilità ma le notizie provenienti dal teatro di guerra lasciavano al contrario presagire un'intensificazione delle ostilità piuttosto che una loro attenuazione. La Difesa Territoriale di Izetbegovic, costituitasi in un esercito composto da croati e musulmani e da un comando congiunto, non capitolò di fronte all'avanzata serba ma si apprestò invece a difendere le zone ancora sotto il proprio controllo dimostrando una estrema capacità di resistenza e innescando una inevitabile escalation del conflitto.⁶⁴

Secondo una dinamica già attuata all'epoca dell'imposizione dell'embargo sulle armi a tutto il territorio della Jugoslavia, l'Unione Europea traspose in sede di Consiglio di Sicurezza la decisione comunitaria in materia di sanzioni economiche nei confronti della Jugoslavia. Se le sanzioni di fine novembre erano un atto politico europeo volto a colpevolizzare il regime di Belgrado per il conflitto in Croazia, la Risoluzione 757 del maggio 1992 era un atto politico della Comunità Internazionale dal medesimo significato per il conflitto in Bosnia Erzegovina. Si trattava tuttavia di un atto inefficace in primo luogo per il fatto che Belgrado, e soprattutto Pale, non

⁶⁴ Nonostante l'embargo armi, Izetbegovic poteva infatti contare sul finanziamento e sulla fornitura di armi da parte di molti Stati dell'area medio-orientale, Turchia e Iran in primis.

ragionavano in base a categorie economiche bensì in base alle categorie ideologiche del nazionalismo etnico ed in secondo luogo per il fatto che le sanzioni non furono opportunamente monitorate.

Alla Risoluzione 757 seguì infatti la decisione dell'UEO di inviare una flotta europea nell'Adriatico per il solo monitoraggio dell'attuazione delle sanzioni e dell'embargo sulle armi: il Consiglio di Sicurezza non aveva ancora autorizzato l'uso della forza per impedirne le violazioni. Tale autorizzazione giunse solo in novembre con la Risoluzione 787 che evidenziò inoltre la necessità di inviare navi lungo il corso del Danubio: tramite il commercio fluviale il regime di Belgrado riusciva infatti ad aggirare il blocco navale nell'Adriatico.

La missione *Sharp Vigilance* soffrì peraltro dell'ambiguità, non ancora sciolta nel 1992, riguardo l'assetto della sicurezza in Europa: l'amministrazione americana fece infatti notare ai Ministri dell'UEO la possibilità di fruire della *Standing Naval Force* della NATO, operante del Mediterraneo e perfettamente adeguata a questo tipo di missione. La disputa si risolse con la presenza nell'Adriatico di una flotta sotto bandiera NATO e una sotto bandiera UEO con inevitabili problemi in termini di efficace coordinamento. Questi furono risolti solo nel giugno del 1993 quando, ribattezzando la missione *Sharp Guard*, NATO ed UEO si accordarono in favore di un comando unificato nell'Adriatico.⁶⁵ Alla sola flotta europea era invece conferito il compito della supervisione del Danubio.

⁶⁵ Alla missione presero parte sei navi sotto bandiera UEO e altre otto della *Standing Naval Force* del Mediterraneo cui si aggiunsero sette navi della *Standing Naval Force* dell'Atlantico. Il comando unificato fu conferito all'Ammiraglio italiano Mario Angeli a capo del Comando regionale presso Napoli delle forze alleate navali in sud Europa (AFSOUTH).

1.3) UNPROFOR e Conferenza Internazionale per la ex-Jugoslavia

Constatando l'insuccesso della mediazione politico-diplomatica e delle sanzioni economiche, la Francia divenne portavoce in Consiglio di Sicurezza della proposta, da lungo tempo avanzata da Izetbegovic, di estendere la missione UNPROFOR al teatro di guerra bosniaco.⁶⁶ Il mandato politico di tale missione non prevedeva però l'interposizione tra le Parti ma si limitava alla volontà di lenire le sofferenze della popolazione civile di Sarajevo garantendo un flusso di convogli umanitari distribuiti dall'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite⁶⁷ sotto la protezione dei militari della UNPROFOR.

Izetbegovic aspirava a tutt'altro intervento ma Francia e Regno Unito, principali contribuenti della missione, non avevano intenzione di schierarsi militarmente in favore di una delle Parti. Dopo che il referendum e il Riconoscimento Internazionale avevano legittimato la sovranità del suo governo, egli si appellava al Consiglio di Sicurezza affinché garantisse la sopravvivenza della Bosnia Erzegovina tramite l'uso della forza secondo i dettami del Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite. Tale intervento era ancor più necessario alla luce della presenza di un embargo sulle armi gravante su tutto il territorio bosniaco, che negava al legittimo governo bosniaco il diritto all'autodifesa sancito dall'articolo 51 dello Statuto.

Karadzic accettò il dispiegamento di truppe internazionali in Bosnia Erzegovina sul finire di giugno a seguito del viaggio a Sarajevo di Mitterrand. Il Presidente francese, che aveva fino ad allora mostrato accondiscendenza nei confronti della Serbia,

⁶⁶ Il coinvolgimento della Francia nell'operazione UNPROFOR è analizzato da Thierry Tardy in *La France e la Gestion des Conflits Yougoslaves (1991-1995). Enjeux et Leçons d'une Opération de Maintien de la Paix de l'ONU*, Bruxelles, Bruylant, 1999

⁶⁷ UNHCR da adesso in poi.

intendeva inviare un segnale di fermezza: la Francia non avrebbe ulteriormente accettato l'arroganza di Milosevic e Karadzic di fronte ai tentativi della mediazione europea in merito al cessate-il-fuoco. Il viaggio di Mitterrand riuscì ad esercitare la pressione politica necessaria affinché l'aeroporto e il corridoio tra Spalato e Sarajevo fossero affidati al controllo di UNPROFOR per le operazioni logistiche relative alla distribuzione degli aiuti umanitari. Il contingente, giunto in loco nel mese di luglio, avrebbe anche dovuto agire da mediatore affinché la morsa dell'assedio di Sarajevo terminasse con il monitoraggio e la consegna dei mezzi serbi di artiglieria nelle mani di UNPROFOR: tale risultato fu conseguito però solo nel febbraio del 1994.⁶⁸

Nell'estate del 1992 le forme dell'intervento in loco dimostravano che l'Unione Europea affidava le sorti del conflitto al rilancio della mediazione diplomatica piuttosto che all'uso della forza. Quando divenne evidente che la Conferenza della Comunità Europea non aveva conseguito risultati tangibili, il Primo Ministro britannico John Major promosse in agosto la convocazione a Londra di una nuova Conferenza Internazionale, anche con l'obiettivo di ottenere un successo diplomatico personale: il Regno Unito esercitava infatti la Presidenza dell'Unione Europea dall'inizio di luglio. Questo nuovo sforzo diplomatico doveva però coinvolgere anche le Nazioni Unite: inserendo nella mediazione internazionale la Russia, alleato storico della Serbia, l'Unione Europea sperava in una maggiore flessibilità e disponibilità da parte di Belgrado. Del resto, al coinvolgimento di UNPROFOR sul terreno doveva seguire un coinvolgimento delle Nazioni Unite nei lavori per il

⁶⁸ Per quanto concerne invece le aree di guerra al di fuori della capitale, i vertici militari di UNPROFOR disponevano del mandato politico per mediare in loco affinché le Parti acconsentissero al passaggio dei convogli del UNHCR senza opporre resistenza armata: qualora ciò non fosse avvenuto avrebbero dovuto agire con la forza.

raggiungimento del cessate-il-fuoco. La Conferenza Internazionale per la ex-Jugoslavia fu dunque co-presieduta da Cyrus Vance per conto delle Nazioni Unite e da Lord Owen, succeduto a Lord Carrington in rappresentanza dell'Unione Europea, e nel mese di settembre spostò i suoi lavori nelle sedi ONU di Ginevra.

La nuova Conferenza rappresentava una struttura dove incardinare il processo politico per giungere ad un accordo di pace. Tuttavia alla volontà delle Parti di sedere al tavolo del negoziato non corrispondeva un'analogia volontà di interrompere le ostilità sul terreno: il processo politico non riuscì infatti né ad interrompere l'assedio di Sarajevo né a far cessare la pulizia etnica nei territori di interesse strategico serbo dove continuò praticamente senza sosta. Il Consiglio di Sicurezza mise quindi a disposizione della mediazione diplomatica un ulteriore strumento di deterrenza nei confronti delle forze armate serbe: l'instaurazione di una *No Fly Zone* sopra lo spazio aereo bosniaco al fine di impedire al generale Mladic l'uso della forza aerea in supporto alle truppe terrestri. Il 1992 si concluse in effetti con l'approvazione in ottobre della Risoluzione 781 che invitava la NATO al monitoraggio dei cieli bosniaci: l'organizzazione atlantica in dicembre decise in via di principio di rafforzare il divieto della *No Fly Zone* con l'uso della forza al fine di punire le violazioni da parte dell'aviazione serba. Tuttavia, prima che il principio trovasse un'applicazione concreta, era necessario in primo luogo il lancio della missione *Operation Deny Flight* e in secondo luogo il superamento dei timori dei governi europei in merito alle ipotesi di rappresaglia da parte dei serbi nei confronti dei caschi blu, giunti a contare 7500 unità alla fine del 1992. *Operation Deny Flight* fu lanciata nel marzo del 1993, prima missione aerea *out of area* della NATO, ma i

timori europei ne ostruirono il meccanismo di funzionamento fino all'estate del 1995.

2) Anno 1993

2.1) Il conflitto croato-musulmano

Il 2 gennaio la Conferenza Internazionale per la ex-Jugoslavia diede alla luce un nuovo Piano di Pace dal nome Vance-Owen per il lavoro profuso dai due Rappresentanti nel processo di mediazione diplomatica. Nonostante incorporasse un accordo di portata generale circa l'integrità territoriale e l'impalcatura istituzionale della Bosnia Erzegovina, il Piano non poteva prescindere dal prospettare un ordinamento decentralizzato e una suddivisione territoriale del paese che prendesse atto dei risultati già conseguiti da Karadzic sul terreno. Ai serbi andava dunque assegnato il 42,3% del territorio, ai musulmani il 32,3 e ai croati il 24,5.⁶⁹

Tale impostazione del Piano, tendente a privilegiare la separazione etnica quale metodo per porre fine alle ostilità, produsse effetti nefasti nel campo croato-musulmano: i croati seguirono l'esempio serbo e optarono per la pulizia etnica piuttosto che la convivenza. Avendo il Piano di Pace offerto loro i territori dell'Erzegovina, essi iniziarono una sanguinosa campagna di guerra contro i musulmani: la città di Mostar, che aveva fino ad allora civilmente accolto le due etnie, divenne tristemente il principale teatro della lotta fratricida. Non era comunque il solo Piano Vance-Owen ad aver scatenato tale dinamica: fin dalle prime ore del conflitto Milosevic e Tudjman avevano tessuto un dialogo sotterraneo al fine di

⁶⁹ In proposito paragrafo 3 di questo capitolo.

stabilire una possibile spartizione serbo-croata della Bosnia Erzegovina. Il mantenimento di canali diplomatici non entrava infatti in contraddizione con la dottrina nazionalista di entrambi i regimi e con gli obiettivi che i due leader si erano prefissati: la creazione di una “Grande Serbia” e di una “Grande Croazia” a danno della Bosnia Erzegovina democratica e multietnica di Izetbegovic.⁷⁰



Nelle velleità di Tudjman la Croazia avrebbe annesso la parte A e la Serbia la parte C. I musulmani, la comunità etnica più numerosa, avrebbero dovuto vivere nell'enclave B in Bosnia centrale. Il progetto di tripartizione non prendeva inoltre in considerazione i disegni nazionalistici di Karadzic finalizzati a congiungere i territori serbi della Bosnia orientale con quelli della Bosnia occidentale e della Krajina serba.

⁷⁰ Secondo uno schema simile all'instaurazione della Repubblica di Pale, nell'agosto del 1993 il leader politico dei croato-bosniaci, Mate Boban, diede alla luce la Repubblica dell'Herceg-Bosna, nucleo territoriale da espandere a danno dei musulmani e da unificare in futuro alla Croazia.

Il progetto nazionalistico di Tadjman risultò però velleitario alla luce della capacità dell'esercito musulmano di tenere testa ad attacchi provenienti da più fronti: dopo oltre un anno di massacri reciproci, croati e musulmani posero fine alle ostilità grazie all'accordo di Washington del marzo 1994.

2.2) Milosevic di fronte al Piano Vance-Owen

Nonostante la nascita di questo secondo tragico conflitto inter-bosniaco, il Piano Vance-Owen aveva alcune possibilità di successo perché nel corso del 1993 fu proprio il governo di Belgrado a dimostrarsi favorevole alla sua messa in atto. Il finanziamento della guerra in Croazia e Bosnia, le limitazioni commerciali imposte dal regime di sanzioni internazionali ed il trend interno di iper-inflazione avevano causato in Serbia un drastico peggioramento della situazione socio-economica. Il circuito del mercato nero aveva fino ad allora provveduto a calmierare il disagio sociale fornendo merce a basso costo proveniente dai saccheggi e dalle razzie in Bosnia Erzegovina mentre il regime di Milosevic aveva trovato sostentamento dai proventi del contrabbando, del traffico di droga e del riciclaggio di tale denaro sporco. All'inizio del 1993 questo sistema mostrava però segni di impotenza di fronte ad una crisi sociale che aveva portato l'80% della popolazione sulla soglia di povertà o al di sotto di essa.

Un secondo fattore faceva propendere Milosevic verso l'accettazione del Piano: l'atteggiamento della Russia in seno alla Conferenza Internazionale esprimeva un sostanziale avallo allo sforzo della mediazione congiunta Unione Europea-Nazioni Unite. La nuova leadership salita al potere a seguito del crollo dell'Unione Sovietica mostrava volontà di dialogo e di cooperazione con l'Occidente: la Russia non aveva

posto il veto alle sanzioni di maggio contro Belgrado, al successivo intervento umanitario e all'instaurazione della *No Fly Zone*, limitandosi ad opporsi ad un risolutivo uso della forza. Nonostante la Russia detenesse uno storico interesse strategico verso l'area balcanica, nel caso serbo motivato anche dalla comune radice slavo-ortodossa, al collasso dell'Unione Sovietica era succeduta per mano del Presidente El'cin una politica di conciliazione con l'Occidente, volta in primo luogo ad ottenere supporto dalle istituzioni finanziarie internazionali per il rilancio dell'economia russa. Il contesto geopolitico successivo alla fine della Guerra Fredda imponeva infatti un ricollocamento strategico in politica internazionale di cui fu anche testimone la vicenda bosniaca, sfruttata da El'cin per dimostrare internamente ed esternamente la capacità della Russia di mantenere un peso politico nella gestione multilaterale delle crisi internazionali piuttosto che per affermare, tramite il supporto incondizionato alla campagna militare dei serbi, una politica di potenza dichiaratamente anti-occidentale.⁷¹

I problemi socio-economici della Serbia si legarono dunque alla constatazione dell'insostenibilità del regime di isolamento internazionale: appariva infatti probabile nel medio termine la formazione di un consenso politico tra le diplomazie internazionali, Russia inclusa, in favore di un risolutivo uso della forza nei confronti

⁷¹ Milosevic e Karadzic avevano infatti sperato nella conquista del potere da parte della coalizione di partiti nazional-comunisti, fautori di una politica imperiale secondo i dettami del pan-slavismo. El'cin riuscì però a tenere le redini del suo potere sia nell'aprile del 1993 in occasione del referendum popolare in merito alla sua politica di riforme sia in settembre-ottobre in occasione della crisi parlamentare quando decise di porre fine all'occupazione della Duma da parte dei partiti nazional-comunisti con un massiccio uso della forza. A proposito della posizione della Russia nel conflitto in Bosnia e dei riflessi di quest'ultima in politica interna: Batakovic Dusan, *Mosca e Belgrado : l'illusione dei vasi comunicanti*, in Limes vol. n°1, 1994; Kandel Pavel, *Il nostro fiasco nei Balcani*, in Limes vol. n°2, 1996; Gow James, *The Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslavia War*, Columbia University Press, New York, 1997

dei serbi di Bosnia, fino ad allora incuranti dei ripetuti moniti provenienti dall'Unione Europea e dalle Nazioni Unite. Un primo segnale in questa direzione fu il lancio della missione NATO *Operation Deny Flight* nel marzo del 1993.

Milosevic prese dunque le vesti dello stratega diplomatico piuttosto che di quello militare: i risultati conseguiti tramite la pulizia etnica dovevano ora essere ratificati dal campo avversario e dalla Comunità Internazionale secondo uno schema simile a quello realizzato in Croazia con l'instaurazione delle *United Nations Protected Areas*. L'unificazione dei territori serbi avrebbe avuto luogo in una seconda fase, quando Milosevic avrebbe favorito l'apertura di un processo politico simile a quello che aveva portato alla riunificazione della Germania.

2.3) Il fallimento del Piano Vance Owen e le Safe Areas

Nonostante le molteplici leve di potere e di influenza che deteneva nei confronti dei serbo-bosniaci, Milosevic non riuscì a dirigere Karadzic e l'Assemblea di Pale verso la piena accettazione del Piano Vance-Owen. Sebbene in gennaio tale Assemblea avesse espresso un'approvazione di massima in favore del Piano, in febbraio i serbo-bosniaci lanciarono una pesante offensiva in Bosnia orientale, regione che Vance ed Owen avevano attribuito ai mussulmani. Obiettivo di Mladic era la pulizia etnica dei villaggi e delle città lungo il confine con la Serbia, obiettivo nella sostanza conseguito dal momento che l'offensiva produsse un'ondata di sfollati in direzione di Zepa, Gorazde ed in particolare Srebrenica, unici centri cittadini dell'area rimasti sotto il controllo musulmano.

La continuazione della campagna di guerra era dovuta al fatto che Karadzic e Mladic percepirono la presenza di una netta divisione all'interno della Comunità

Internazionale nella prima metà del 1993. Alle notizie provenienti da Srebrenica la NATO rispose con il lancio della missione *Operation Deny Flight* con il tacito accordo della Russia: in seno al Consiglio di sicurezza non fu però trovato, sempre nel mese di marzo, il consenso politico necessario per coronare la pressione politico-militare sui serbi con l'approvazione di una Risoluzione che incorporasse il Piano di Pace. L'amministrazione Clinton, insediatasi in gennaio, vi si oppose: in segno di disapprovazione Cyrus Vance diede le dimissioni e nel suo incarico subentrò l'ambasciatore norvegese Stoltenberg.

La vicenda del Piano di Pace Vance-Owen dimostrava la fiducia che Unione Europea e Nazioni Unite, Russia inclusa, riponevano nel volto diplomatico della figura di Milosevic e nella sua proclamata volontà di accettare il Piano di Pace. L'amministrazione Clinton intendeva invece promuovere una discontinuità nell'azione internazionale condotta fino ad allora nella gestione del conflitto bosniaco, in coerenza con quanto aveva sostenuto in campagna elettorale. Alla politica di dialogo nei confronti di Belgrado e Pale doveva seguire una politica marcata da connotati etici e politici che negasse la legittimazione internazionale delle conquiste territoriali ottenute tramite la pulizia etnica: Clinton criticava in questo senso il Piano Vance-Owen. Era però una critica dovuta anche all'opposizione, che l'amministrazione in più occasioni aveva pubblicamente manifestato, a qualsiasi intervento americano sul terreno: il Piano prevedeva infatti l'invio di una consistente forza di attuazione cui l'esercito americano avrebbe necessariamente dovuto partecipare al fianco di truppe europee e russe. In mancanza di tale contributo, la credibilità del Piano era inevitabilmente compromessa dal momento che fino ad allora l'Unione Europea e le Nazioni Unite avevano dimostrato una sostanziale

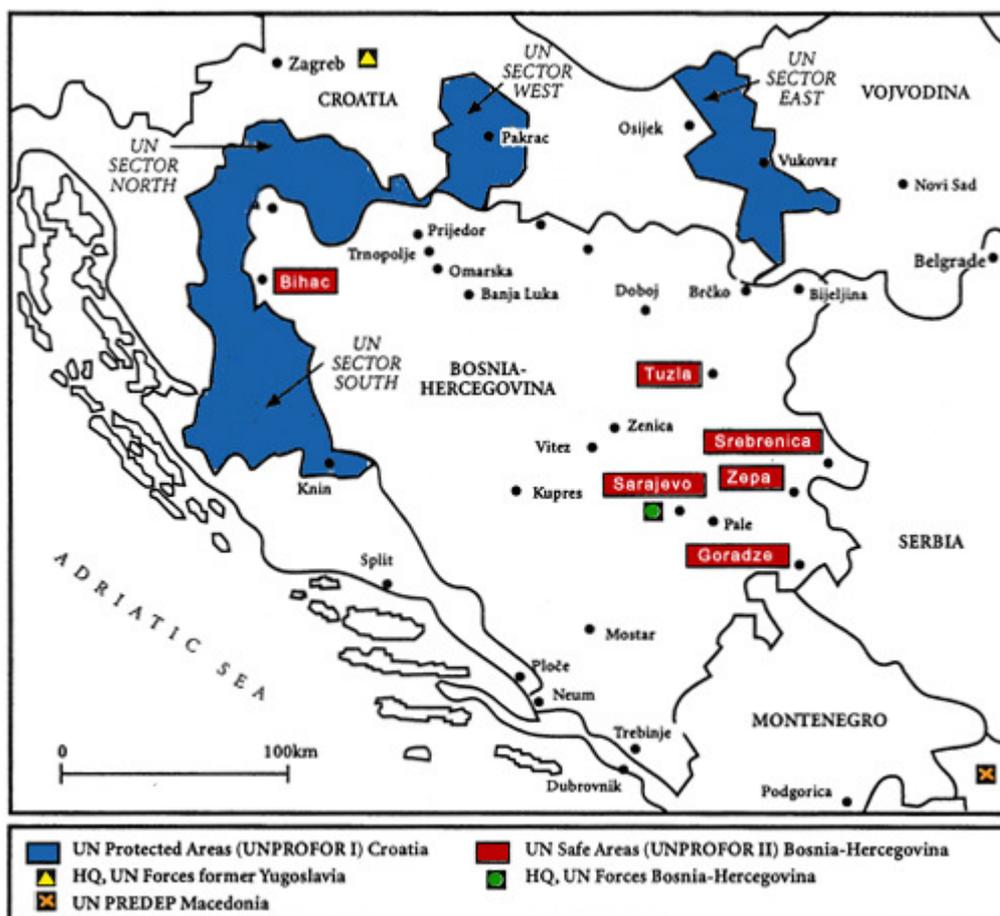
assenza di volontà nel mettere in pratica un intervento coercitivo tramite UNPROFOR.

Karadzic e Mladic percepirono chiaramente questa falla all'interno della Comunità Internazionale continuando indisturbati la campagna di devastazione in Bosnia orientale e rifiutandosi di aderire alla volontà di segno contrario di Belgrado e Mosca. Lo stallo in seno alla Comunità internazionale era infatti ulteriormente accentuato dall'impraticabilità dell'alternativa proposta da Clinton secondo cui la NATO avrebbe dovuto non solo vigilare sui cieli della Bosnia ma anche colpire le postazioni di artiglieria serba a Sarajevo e altrove, combinandosi ad un'offensiva musulmana, adeguatamente armata grazie al superamento dell'embargo sulle armi nei confronti di Izetbegovic.⁷² Si trattava però di un'opzione che suscitò l'opposizione netta della Russia e disapprovazione unanime presso i governi europei, impegnati non solo nel dialogo con Milosevic ma anche con le proprie truppe di terra in Bosnia, possibili vittime di rappresaglie da parte serba. Alla sostanziale continuazione delle ostilità, i serbo-bosniaci aggiunsero il ripudio formale del Piano, proclamato in aprile dall'Assemblea di Pale e sancito da un referendum popolare in maggio, nonostante croati e mussulmani si fossero espressi in favore dell'adozione del Piano.⁷³

⁷² Tale alternativa prese il nome di *lift and strike* rispettivamente in riferimento all'embargo armi e al bombardamento aereo.

⁷³ I croati diedero il proprio assenso al Piano, pienamente soddisfatti del 24,5% di territori ad essi assegnati, così come Izetbegovic, non certo soddisfatto per quel che Vance ed Owen offrivano ma convinto che Karadzic lo avrebbe rifiutato al suo posto. Egli era infatti giunto alla conclusione che solo le armi avrebbero reso giustizia alle legittime aspirazioni della sua gente, trovandosi quindi pienamente in linea con le tesi dell'amministrazione Clinton.

Al Consiglio di Sicurezza non restò altra scelta che porre in atto un'iniziativa promossa dalla Francia: la Risoluzione 819 dichiarava, sul modello delle aree protette in Croazia, sei *Safe Areas*, nate per effetto diretto della campagna di pulizia etnica. Nella città di Bihac, Tuzla, Sarajevo, Srebrenica, Zepa e Goradze era infatti confluito in massa il flusso di profughi musulmani che da questo momento avrebbero goduto della protezione militare del contingente ONU, accresciuto da ulteriori unità europee, e del supporto aereo NATO. Il Consiglio di sicurezza autorizzò quindi l'invio di ulteriori 7.500 militari: sul finire del 1993 la missione UNPROFOR disponeva di 15.000 effettivi.



Il meccanismo di protezione delle *Safe Areas* rappresentò il coinvolgimento massimo che le Nazioni Unite furono capaci di realizzare sul terreno: la proposta del Ministro

degli Esteri russo, Andrei Kozyrev, riguardo l'implementazione progressiva del Piano Vance-Owen, opzione che quanto meno poteva porre fine al conflitto croato-musulmano, cadde nel vuoto in maggio durante un vertice a Washington tra governi europei, Russia e Stati Uniti. L'amministrazione Clinton fece nuovamente presente la sua opposizione alla sostanza del Piano e all'ipotesi di intervento militare in loco.

L'inazione sotto il profilo politico-militare per quel che riguarda l'imposizione del Piano Vance-Owen portò l'Unione Europea e le Nazioni Unite a scommettere nuovamente durante la seconda metà del 1993 sulla mediazione diplomatica. Furono presentati a Ginevra il Piano Owen-Stoltenberg e l'*EU Action Plan*: questi proposero la tripartizione della Bosnia Erzegovina essendo concepiti per prendere atto dei risultati territoriali conseguiti dall'esercito serbo.⁷⁴ Fallirono entrambi per l'inflessibilità di Karadzic e per l'opposizione di Izetbegovic, il quale dovette tra l'altro sostenere la nascita di un ulteriore conflitto, questa volta intestino per mano dei seguaci di Abdic presso Bihac.⁷⁵

2.4) La missione UNPREDEP in Macedonia

Durante il 1993 furono inoltre lanciate alcune significative iniziative: la decisione del Consiglio di Sicurezza di instaurare un Tribunale Internazionale che avrebbe

⁷⁴ In proposito paragrafo 3 di questo capitolo.

⁷⁵ La triste vicenda del conflitto intestino nel campo musulmano fu causata dal tentativo di Abdic, ricco agronomo e notabile della regione di Bihac, di inserirsi nelle trattative diplomatiche per addolcire il punto di vista di Izetbegovic in merito alla tripartizione della Bosnia. Dietro questa mossa politica, sfruttata peraltro da Owen e Stoltenberg per esercitare ulteriore pressione su Izetbegovic, si nascondeva la brama politica del personaggio, precedentemente esponente di spicco dell'ala moderata del partito del Presidente bosniaco mentre, a partire dalla seconda metà del 1993, intenzionato a ritagliarsi un ruolo politico indipendente dando vita ad una autonoma Repubblica musulmana presso Bihac.

giudicato i crimini di guerra in ex-Jugoslavia sulla base delle prove raccolte dalla Commissione per i Diritti Umani⁷⁶ e la decisione dell'amministrazione americana di inviare 300 militari in supporto alla missione di *peace-keeping* preventivo in Macedonia.⁷⁷ Il Presidente macedone Gligorov riuscì infatti dove Izetbegovic aveva fallito: la Macedonia rappresentava il fulcro di tensioni regionali incrociate che avrebbero potuto dare luogo ad una propagazione del conflitto dalla Bosnia Erzegovina all'intera penisola balcanica. Nel 1993 Tudjman diede infatti il via alla campagna di guerra contro i musulmani nel tentativo di costituire un grande stato croato: le forze nazionaliste albanesi in Kosovo avrebbero potuto seguire la medesima dinamica ingaggiando un conflitto armato con la Serbia al fine di instaurare la tanto agognata "Grande Albania". Sebbene Milosevic mantenesse uno stretto controllo della provincia kosovara tramite l'instaurazione di un regime di polizia, un'ipotesi di insurrezione non era necessariamente da scartare. La Macedonia ospita comunità albanesi stanziate proprio lungo il confine nord-occidentale, che avrebbe costituito il territorio di retroguardia albanese qualora Milosevic avesse dato il via alla pulizia etnica del Kosovo. In tal caso era dunque possibile che l'Armata Popolare decidesse di invadere la Macedonia anche alla luce del fatto che i macedoni erano considerati a Belgrado serbi meridionali. Tale azione avrebbe portato all'inserimento nel conflitto di più attori regionali dal momento che la Macedonia era al centro di una serie di mire espansionistiche incrociate: la

⁷⁶ Il Consiglio di Sicurezza prese tale iniziativa a seguito dell'indignazione espressa dai governi facenti parte dell'Organizzazione della Conferenza Islamica per le numerose vittime musulmane.

⁷⁷ Dal dicembre 1992 era presente in Macedonia la missione UNPREDEP, *Preventive Deployment*, composta da 700 truppe di provenienza norvegese, svedese, finlandese e danese. Per quanto riguarda la composizione, il mandato e i fini di UNPREDEP: James Gow, *The Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslavia War*, Columbia University Press, New York, 1997

Bulgaria, considerando a suo modo l'etnia macedone affine all'etnia bulgara, avrebbe aperto le ostilità con la Serbia facendo intervenire la Grecia, ostile ad ogni progetto di espansionismo bulgaro in Macedonia.⁷⁸ La Turchia, infine, non avrebbe desistito dalla volontà di intervenire in favore dei musulmani di Bosnia, Albania e Kosovo dando il via allo scontro contro la Serbia e la Grecia.

Proteggendo l'integrità territoriale della Macedonia gli Stati Uniti dissuadevano perciò la Serbia da ogni ipotesi di ulteriori azioni espansionistiche e garantivano la stabilità geopolitica del fianco sud-orientale della NATO.⁷⁹

3) *Analisi dei Piani di Pace*

La parabola dei Piani di Pace, dai Cutileiro talks fino all'*EU Action Plan* e successivi, ben esemplifica i principi con cui l'Unione Europea intendeva sbrogliare i nodi del conflitto bosniaco: tutti i Piani di Pace prevedevano l'integrità territoriale della Bosnia Erzegovina ma erano accompagnati da un criterio di *realpolitik* per ciò che concerneva i desiderata della Parte serba.

Il mantenimento dell'integrità territoriale della Bosnia Erzegovina rappresentava una questione vitale strettamente correlata con i principi della CSCE che la Carta di Parigi del 1990 aveva solennemente riaffermato: l'equilibrio regionale, nonché europeo, non avrebbe sostenuto la prova di forza di Milosevic e Karadzic finalizzata

⁷⁸ La Grecia era ostile alla stessa esistenza dello stato macedone. In proposito nota 16, capitolo secondo.

⁷⁹ Questo era del resto un compito cui gli Stati Uniti avevano da sempre provveduto, smussando le storiche e molteplici frizioni tra Grecia e Turchia (controllo delle acque territoriali, sovranità sulle isole dell'Egeo, diritti dei greci nella Tracia turca e diritti dei turchi nella Tracia greca e la questione spinosa di Cipro) con l'inserimento di entrambe all'interno della cornice di sicurezza NATO.

all'edificazione della "Grande Serbia". Qualora l'Unione Europea avesse infatti legittimato un cambiamento dei confini con mezzi violenti, si sarebbe creato un precedente che rappresentava non solo un'offesa ai principi etico politici dell'Unione ma soprattutto una minaccia alla stabilità della penisola balcanica. Ungheria, Romania, Bulgaria, Albania, Grecia, e Turchia avrebbero sfruttato la presenza di minoranze etniche nei rispettivi stati limitrofi quale mezzo di destabilizzazione al fine di una riconfigurazione dei confini a proprio favore, seguendo la medesima dinamica del conflitto in Bosnia Erzegovina. Il rispetto dell'integrità territoriale che l'Unione Europea professava nella stesura dei Piani di Pace rappresentava dunque la cartina di tornasole delle ragioni della presenza della UNPREDEP in Macedonia: scongiurare la propagazione del conflitto in una regione ad alta potenzialità conflittuale, non a caso storicamente definita "Polveriera".⁸⁰

I Piani di Pace non davano però alcuna rassicurazione ad Izetbegovic per quel che concerneva la sua aspirazione ad una Bosnia Erzegovina unita, democratica e multi-etnica. Il verbo dei diritti civili e politici non poteva far breccia nella Parte serba propensa a reclamare la suddivisione territoriale e istituzionale della Bosnia Erzegovina al fine di ottenere una piena garanzia dei diritti collettivi dell'etnia di appartenenza. Il nazionalismo etnico imponeva infatti il depotenziamento del governo centrale, cui si sarebbero dovuti conferire limitati poteri di indirizzo in

⁸⁰ Seppur non strettamente correlate con la sindrome di accerchiamento della Macedonia, Ungheria e Romania erano chiaramente inserite nelle dinamiche geopolitiche della penisola: la prima poteva aspirare ad una "Grande Ungheria" tramite le minoranze etniche in Vojvodina e in Transilvania e la seconda poteva aspirare ad una "Grande Romania" con l'unificazione con la Moldavia, considerato un secondo stato rumeno. In proposito e più in generale per quanto riguarda i problemi relativi alla stabilità della penisola balcanica: Stefano Bianchini, *Sarajevo le Radici dell'Odio. Identità e Destino dei Popoli Balcanici*, Edizioni Associate Editrice Internazionale, Roma, 1996

politica estera e in politica economica, e la creazione di un ordinamento decentralizzato composto da unità costituenti o cantoni o repubbliche interne, governate secondo un principio di maggioranza etnica. Obiettivo primo della mobilitazione nazionalista di Karadzic era infatti quello di sottrarsi al potere del livello centrale di governo, inevitabilmente permeato dalla volontà di Izetbegovic dal momento che la componente musulmana era pari a quasi la metà della popolazione bosniaca. Avendo Karadzic già proclamato in novembre la Repubblica serba occorreva quindi che i Piani di Pace legittimassero agli occhi dei musulmani e dei croati questo stato di fatto, offrendo a tale Repubblica sovranità sostanziale su un'estensione territoriale pari ad oltre il 50% della Bosnia Erzegovina e soprattutto quanto più coincidente con le aree di interesse strategico serbo.

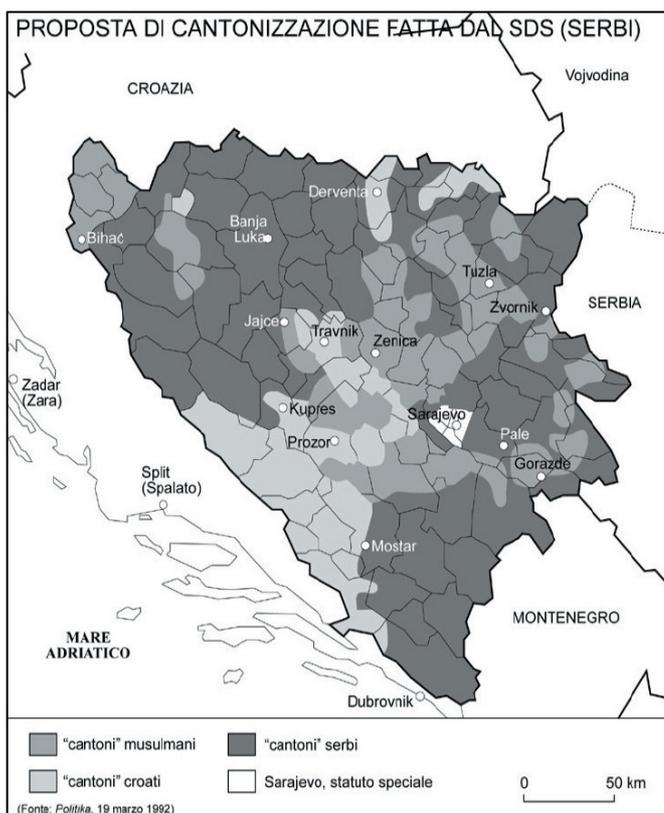
Tali richieste erano però considerate da musulmani e croati assolutamente eccessive poiché i serbi rappresentavano poco più del 30% della popolazione. Una concessione in termini di suddivisione istituzionale e territoriale secondo criteri etnici risultava per di più illogica rispetto alla disposizione etno-geografica della popolazione: i tre gruppi erano infatti dispersi in ogni angolo della Bosnia Erzegovina. Costituiva infine un primo e decisivo passo verso una futura scissione del paese dal momento che l'obiettivo ultimo dei serbi era pur sempre l'unificazione con la "Madrepatria".

I Piani di Pace accettavano dunque la logica del nazionalismo serbo rispecchiando un'interpretazione del conflitto permeata ancora dall'idea che fosse in atto una guerra civile inter-etnica la cui soluzione risiedeva unicamente in una prospettiva di divisione degli spazi. Si trattava però di un'interpretazione congeniale all'assenza di volontà di intervenire sul terreno: gli eventi del conflitto mostravano infatti le responsabilità serbe in merito allo scoppio e alla continuazione del conflitto cui i

governi europei non vollero rispondere con un adeguato uso della forza.⁸¹ In mancanza di deterrenza e coercizione, Karadzic poteva permettersi di alzare a dismisura le richieste territoriali e istituzionali e di costringendo la mediazione europea ad impegnare il Presidente bosniaco in un sistematico esercizio di *appeasement*. Occorreva infatti cedere quanto più possibile di fronte ai desiderata della Parte serba poiché le chiavi della risoluzione del conflitto si trovavano nelle mani dei governi di Pale e Belgrado: solo i rispettivi leader, una volta soddisfatti, avrebbero potuto interrompere le ostilità.

Improntare la mediazione diplomatica a un tale criterio di *realpolitik* è criticabile non solo per motivi etico-politici ma anche per motivi inerenti alle conseguenze che generò nella dinamica del conflitto. Nonostante avessero compreso il disegno strategico cui miravano Milosevic e Karadzic, le diplomazie europee ne contrastarono la logica esterna, intesa al cambiamento dei confini, ma ne assecondarono la logica interna, intesa alla ristrutturazione della Bosnia Erzegovina secondo un criterio di spartizione etnica. Probabilmente alla loro percezione degli eventi sfuggì la radicalità politica del nazionalismo serbo: dietro l'enfasi posta sulla necessità di riconoscere in una qualche forma istituzionale l'esistenza di una Repubblica serbo-bosniaca si nascondeva in realtà la volontà di attuare i piani di pulizia etnica nei territori che le sarebbero spettati.

⁸¹ A proposito del nesso tra interpretazione del conflitto e elaborazione dei Piani di Pace: Kaldor Mary, *Le Nuove Guerre. La Violenza Organizzata nell'Era Globale*, Carocci, Roma, 1999



I colloqui diplomatici di febbraio-marzo 1992, intercorsi a Lisbona tra i leader delle tre comunità etniche sotto l'egida di Cutileiro,⁸² prefigurarono una Bosnia Erzegovina divisa in tre unità costituenti, composte da cantoni, secondo il modello confederale elvetico. I colloqui tralasciarono di specificare dettagliatamente lo status delle minoranze etniche

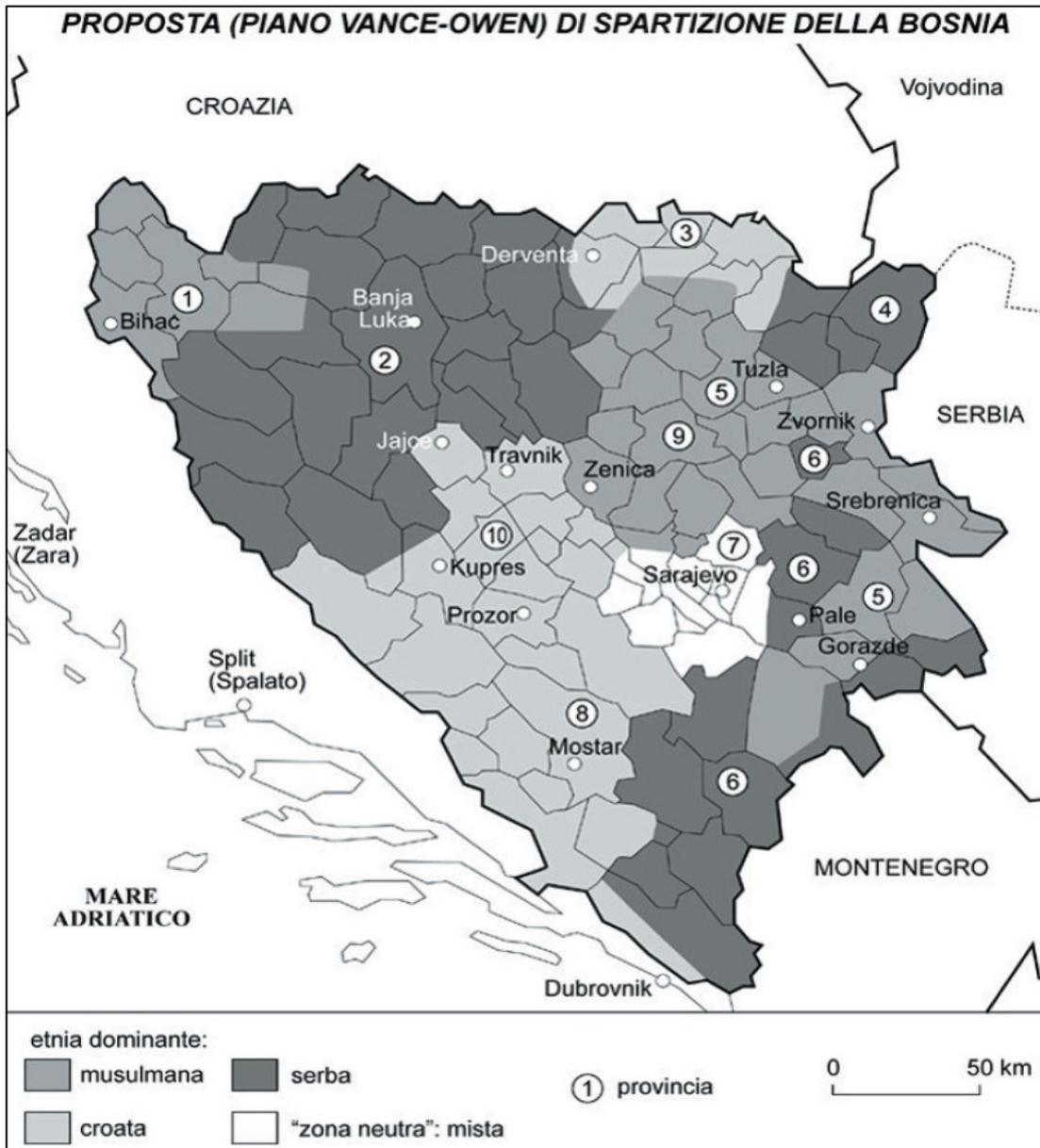
all'interno delle nuove realtà decentralizzate. L'unità dove i serbi sarebbero risultati in maggioranza avrebbe coperto un territorio pari al 43% della Bosnia ma nonostante ciò il negoziato fallì a causa del fatto che la proposta di cantonizzazione di Karadzic ne richiedeva il 60%.

La mediazione europea risultò fallimentare proprio perché mancò di comprendere la logica del nazionalismo etnico: il solo fatto di attribuire alla leadership serbo-bosniaca il governo di una delle tre unità costituenti offriva implicitamente e involontariamente un placet alla loro strategia di pulire i territori conferiti dalla mediazione internazionale o, in alternativa, conquistati grazie alle armi. Il fallimento

⁸² Dal mese di gennaio il Portogallo esercitava la Presidenza di turno dell'Unione Europea: Lord Carrington conferì quindi l'incarico all'ambasciatore portoghese Cutileiro di aprire nella capitale lusitana un tavolo negoziale, separato dai lavori della Conferenza Europea per la Jugoslavia e finalizzato alla risoluzione dei dissidi in Bosnia Erzegovina.

dei *Cutuleiro talks* fu infatti concomitante alla radicalizzazione dello scontro sul terreno.

Il Piano Vance-Owen tentò di rimediare a questo fatale errore di incomprensione introducendo il criterio di proporzionalità nella gestione del potere nei dieci cantoni in cui la Bosnia Erzegovina sarebbe stata in tutti i casi suddivisa. Tale criterio rappresentava un tentativo di sconfessione dei risultati conseguiti con la strategia di pulizia etnica anche se il presupposto di tale sconfessione, il ritorno dei profughi e degli sfollati nelle proprie abitazioni, sarebbe stato difficilmente realizzabile. Del resto, l'affermazione del criterio di proporzionalità non impedì a croati e musulmani di iniziare un secondo conflitto inter-bosniaco: il criterio di divisione degli spazi, presente pur sempre alla radice del Piano di Pace, risultava essere ancora una volta dannoso.



La cartina geografica del Piano di Pace era stata redatta affinché ad ogni comunità fossero conferiti tre cantoni con Sarajevo distretto federale. Sebbene l'etnia in maggioranza avesse diritto alla Presidenza, il governo del cantone sarebbe stato gestito secondo un criterio di compartecipazione al potere: i restanti nove ministeri sarebbero stati attribuiti in modo proporzionale al peso demografico delle tre etnie come indica la tabella alla colonna *Interim Provision Government*.

PROVINCE	CAPITAL	GOVERNOR	VICE-GOVERNOR	IPG*
1	Bihać	Muslim	Serb	Muslims 7 Serbs 2 Croats 1
2	Banja Luka	Serb	Muslim	Serbs 7 Muslim 2 Croats 1
3	Bosanski Brod	Croat	Serb	Croats 5 Serbs 3 Muslims 2
4	Bijeljina	Serb	Muslim	Serbs 5 Muslims 4 Croats 1
5	Tuzla	Muslim	Serb	Muslims 5 Serbs 3 Croats 2
6	Nevesinje	Serb	Muslim	Serbs 7 Muslim 2 Croats 1
7	Sarajevo	Special status	Special status	Muslims 3 Serbs 3 Croats 3
8	Mostar	Croat	Muslim	Croats 6 Muslims 3 Serbs 1
9	Zenica	Muslim	Croat	Muslims 6 Croats 2 Serbs 2
10	Travnik	Croat	Muslim	Muslims 5 Croats 4 Serbs 1

* Interim Provision Government

Nonostante questi limiti, il Piano Vance-Owen presentava un indubbio vantaggio nella misura in cui negava ai serbi la continuità geografica tra i tre cantoni a maggioranza serba: ai croati sarebbe stato infatti attribuito il cantone di Bosanski Brod, teatro di innumerevoli scontri data la rilevanza strategica del luogo per il progetto di unificazione dei territori della Repubblica serbo-

bosniaca, mentre ai musulmani il cantone di Tuzla lungo i confini con la Serbia. Sebbene legittimasse parte dei risultati conseguiti con la pulizia etnica, il Piano di Pace non premiava quindi l'offensiva serba per quel che concerneva la prospettiva di unificazione della Repubblica serba di Krajina con la Bosnia Erzegovina e quindi con la Serbia.

Nonostante tale vantaggio, l'amministrazione Clinton criticava il Piano perché considerava moralmente e politicamente ingiusta l'assegnazione del 42,3% del territorio ai serbi, del 24,5% ai croati e del solo 32,3% ai musulmani. L'alternativa *Lift and Strike*, secondo il nuovo governo americano, avrebbe permesso ai

musulmani di infrangere la superiorità militare dei serbi e di rimettere in discussione i risultati da loro conseguiti sul terreno, consentendo ad una successiva mediazione diplomatica di raggiungere una distribuzione più equa della spartizione territoriale.⁸³

Il rifiuto da parte dell'amministrazione Clinton di conferire al Piano il necessario supporto politico e, nel momento in cui l'Assemblea di Pale mancò di ratificarlo, il rifiuto di contribuire ad una sua progressiva attuazione generò fortissime tensioni nelle relazioni transatlantiche. La sospensione del Piano Vance-Owen non era tanto dovuta al nodo relativo al primato tra le organizzazioni regionali e internazionali nell'architettura di sicurezza: i governi europei non avrebbero opposto resistenza al dispiegamento di una forza NATO poiché essi auspicavano il coinvolgimento dell'esercito americano nel difficile e rischioso compito di imporre la pace.⁸⁴ Il rifiuto di Clinton lanciava un segnale politico nuovo ed inatteso per ciò che concerne la sicurezza collettiva europea: per la prima volta un'amministrazione americana non intendeva rispettare l'impegno, storicamente assunto all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, di contribuire al mantenimento della pace nel Continente.⁸⁵ Clinton intendeva soccorrere i governi europei nella gestione della crisi unicamente in una chiave di chiara leadership americana in termini diplomatici e militari, non accettando che l'esercito americano fosse coinvolto su commissione dell'Unione

⁸³ Una disamina completa del Piano Vance-Owen e della posizione americana in merito ad una sua implementazione è in James Gow, *The Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslavia War*, Columbia University Press, New York, 1997.

⁸⁴ Già dall'inizio del 1993 la NATO elaborava piani militari per l'invio di una forza di 50.000/75.000 uomini per implementare il Piano Vance-Owen.

⁸⁵ Per quanto riguarda i dissidi nelle relazioni transatlantiche a seguito del conflitto in Bosnia Erzegovina, Dana H. Allin, *NATO's Balkan Interventions*, The International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press/Adelphi Paper, Londra, 2002

Europea e delle Nazioni Unite ed intervenisse nel mantenimento di un precario equilibrio di guerra inter-etnica.⁸⁶

Nonostante tutti i suoi limiti, il Piano Vance-Owen aveva le potenzialità per imporre la pace con due anni di anticipo: soprattutto per ciò che concerneva la forza di attuazione, essa avrebbe costituito un elemento di coercizione e deterrenza che l'offensiva militare di Mladic avrebbe difficilmente potuto ignorare. Il Piano godeva per altro del consenso di Belgrado e Mosca. Il coinvolgimento dell'esercito russo non solo avrebbe costituito un importante elemento di rassicurazione e protezione per la comunità serbo-bosniaca ma avrebbe anche rappresentato una prima forma di partecipazione della Russia in una missione ad egida NATO. Questo precedente avrebbe inoltre giovato alla gestione delle crisi internazionali concomitanti e successive dando attuazione e rafforzando il principio della *global-partnership*.⁸⁷

Il rifiuto americano poneva per di più i governi europei in una situazione di sostanziale empasse politica. L'attuazione dell'alternativa di *lift and strike* implicava infatti il superamento della mediazione diplomatica, dando ulteriormente sfogo alle armi, e l'ipotesi del ritiro di UNPROFOR, per evitare che le truppe europee si trovassero esposte al rischio di rappresaglie serbe. Al fine di coinvolgere pienamente

⁸⁶ I vertici politico-militari del Pentagono criticavano il Piano anche per le implicazioni militari di una sua attuazione: l'imposizione di un equilibrio, ritenuto da parte delle due principali Parti in lotta, i serbi e i musulmani, insoddisfacente, parziale ed ingiusto, era considerata un'impresa costosa quanto a risorse umane e materiali e imprevedibile quanto all'esito finale.

⁸⁷ Nel corso della gestione del conflitto in Bosnia Erzegovina la Russia percepì che il suo status di grande potenza non era adeguatamente preso in considerazione, in particolare da parte degli Stati Uniti: la bocciatura di Clinton dell'iniziativa del Ministro degli Esteri russo, Andrei Kozyrev, riguardo l'attuazione progressiva del Piano Vance-Owen ne era una conferma. Tale percezione contribuì a ridurre l'attitudine cooperativa del nuovo governo russo nei confronti dell'Occidente nelle crisi concomitanti in Transnistria, Georgia, Armenia e Azerbaijan e in quella successiva in Cecenia.

l'amministrazione americana nella gestione del conflitto i governi europei avrebbero dovuto ammettere l'inefficacia della strategia di intervento fino ad allora sostenuta.

I governi europei risolsero invece tale situazione di impasse proseguendo con la strategia di mediazione volta quindi ad impegnare nuovamente Izetbegovic in un esercizio di *appeasement*. Nonostante fosse garantita una cornice confederale, il Piano Owen-Stoltenberg, presentato nell'agosto del 1993 a Ginevra, proponeva la creazione di tre Repubbliche, una per ogni comunità etnica, garantendo ai serbi e ai croati tutto ciò per cui andavano lottando. La Bosnia Erzegovina rischiava seriamente di capitolare di fronte al desiderio dei suoi grandi vicini di amputarne i confini: Milosevic poteva infatti disporre al di là del fiume Drina di un territorio contiguo pari al 52% laddove Tudjman poteva disporre in Erzegovina, nella medesima condizione di contiguità, del 18%. La Repubblica di Izetbegovic sarebbe invece stata divisa in quattro enclavi essendo i musulmani sparsi tra Bihac, la Bosnia centrale e le città di Srebrenica, Goradze e Zepa in Bosnia orientale. Fu in questo caso l'Assemblea di Sarajevo a rifiutare una simile iniziativa di pace che legittimava palesemente le conquiste ottenute dalle due Parti avverse attraverso la pulizia etnica. Owen e Stoltenberg ottennero un relativo successo nonostante il Piano fosse biasimevole sotto diverse angolature, prime tra tutte quella etico-politica e quella riguardante l'equilibrio regionale che sarebbe stato reso fortemente instabile qualora l'iniziativa avesse effettivamente portato alla secessione della Repubblica serba e di quella croata. Presso l'incrociatore inglese *Invincible*, dove in settembre i rappresentanti delle tre comunità si incontrarono in un tentativo di ulteriore precisazione del Piano, Izetbegovic riconobbe in via di principio la possibilità di

spartire la Bosnia in tre Repubbliche qualora i musulmani avessero ottenuto una porzione di territorio soddisfacente.



Sebbene Owen e Stoltenberg avessero garantito a Izetbegovic un corridoio tra Goradze e Zepa, la contiguità geografica della Repubblica serba isolava Bihac da ogni collegamento con la Repubblica musulmana.

Alla luce dell'analisi dei successivi Piani di Pace, questa concessione avrebbe permesso di agevolare la mediazione europea garantendo ai serbi l'obiettivo strategico cui avevano da sempre mirato: il riconoscimento della tanto agognata

contiguità territoriale della Repubblica serba avrebbe certamente attenuato l'indisponibilità fino ad allora dimostrata da Karadzic.

Rimanevano però ancora da sciogliere due nodi fondamentali per presentare un Piano di Pace che soddisfacesse tutte le Parti: l'estensione territoriale da concedere alla nuova Entità serba e il dissidio croato-musulmano che imponeva la necessità di dare vita ad altre due Entità distinte diminuendo ulteriormente lo spazio da destinare alla componente musulmana, pur sempre maggioritaria. Il Piano di Pace elaborato dal Ministro degli Esteri francese, Alain Juppé, e da quello tedesco, Klaus Kinkel, noto come *EU Action Plan*, cercava di sciogliere il primo nodo tentando di ammorbidire le richieste territoriali della Parte serba attraverso l'incentivo delle sanzioni e garantendo ad Izetbegovic un terzo della Bosnia Erzegovina. Ancora una volta l'Unione Europea sperava che Belgrado, sotto la spinta della prospettiva di superamento delle sanzioni, esercitasse la dovuta pressione politica su Karadzic che continuava ancora ad esigere più della metà del territorio bosniaco. La vicenda dell'*EU Action Plan*, conclusasi in un nulla di fatto a causa dell'irrigidimento di tutte e tre le Parti, dimostrava però che il conflitto stava oramai prendendo una nuova piega. L'esercito musulmano era divenuto una vera macchina da guerra grazie alla solidarietà del mondo arabo-islamico sotto vari aspetti: assistenza finanziaria, rifornimento di armi e persino invio di migliaia di militanti in loco. Già all'inizio del 1994 queste maggiori capacità militari avrebbe portato Tudjman e Boban a mitigare le rivendicazioni indipendentiste della Repubblica dell'Herceg-Bosna e ad iniziare le trattative per la realizzazione di una Federazione croato-musulmana: con l'unione dei due eserciti anche la superiorità militare dei serbi sarebbe stata nel tempo intaccata, così come sarebbero state attenuate le richieste territoriali di Karadzic.

4) *Analisi di UNPROFOR*

Il Piano Owen-Stoltenberg e l'EU Action Plan evidenziano quanto l'Unione Europea sostenesse una risoluzione del conflitto che favorisse il regime di Belgrado. Nonostante entrambi i Piani mantenessero in vita una cornice confederale, l'esistenza della Repubblica serbo-bosniaca avrebbe offerto a Milosevic una serie di leve di potere e di comando con cui continuare ad interferire politicamente negli affari interni della Bosnia Erzegovina e prospettare nel futuro un'ipotetica unificazione. Qualora uno dei due Piani fosse andato in porto, Milosevic avrebbe potuto proporre una risoluzione del contenzioso in Croazia incentrata sul medesimo schema: riconoscere i confini storici della Croazia ma al tempo stesso creare un'Entità serba autonoma all'interno di essa. In questo scenario il Regime di Belgrado avrebbe assunto un ruolo di stabilizzatore nello spazio ex-jugoslavo e un ruolo di potenza regionale nell'intera penisola balcanica.⁸⁸ Per molte delle diplomazie europee una simile prospettiva attutiva anche i timori relativi al ruolo potenzialmente egemone che la Germania riunificata avrebbe potuto esercitare in assenza di una consolidata potenza regionale.

La mediazione europea aveva presentato il Piano Owen-Stoltenberg e l'*EU Action Plan* proprio nello stesso anno in cui, con il Summit di Copenhagen, i governi europei avevano stabilito i criteri con cui procedere per ogni futuro Allargamento dell'Unione Europea. Tale ipotesi non riguardava tuttavia gli stati sorti dalla dissoluzione della Jugoslavia. La constatazione che la transizione dal socialismo

⁸⁸ In forme ovviamente distinte in termini di estensione territoriale e di forma di regime politico, un simile scenario riproponeva la Jugoslavia disegnata dal Trattato di Versailles e governata dalla dinastia serba dei Karadjordjevic.

avesse dato alla luce regimi nazionalistici, due guerre a sfondo etnico di cui una ancora in corso e la possibilità di una propagazione del conflitto rendeva eccessivamente onerosa l'esportazione di stabilità e pace tramite un impegno europeo che accantonasse la *realpolitik* in favore di una politica fondata sulla coerenza e la determinazione anche e soprattutto sotto il profilo dell'uso della forza. Un simile impegno avrebbe costituito il presupposto di un'azione politica europea volta ad inglobare nel medio periodo l'intera area continentale sotto un unico cappello istituzionale. Ma il Piano Owen-Stoltenber e l'*EU Action Plan* indicavano invece che stabilità e pace andavano ricercate con la ricostituzione di uno spazio jugoslavo, inevitabilmente a dominanza serba, piuttosto che con un Allargamento dello spazio europeo.

In coerenza con tale criterio di *realpolitik*, l'intervento di UNPROFOR prescindeva dal coinvolgimento militare in favore di una delle Parti belligeranti e dalla volontà di imporre la pace. I governi europei auspicavano infatti che la superiorità militare dei serbi conseguisse risultati tali da incidere nettamente sulla capacità di resistenza dei musulmani in questo modo rendendo docile e flessibile Izetbegovic in sede di negoziato internazionale. Un auspicio che gli eventi del 1992 e del 1993 in parte confermarono dal momento che i serbi avevano conquistato gran parte dei loro obiettivi strategici e Izetbegovic e lo stesso Milosevic avevano accettato il Piano di Pace Vance-Owen. Tuttavia l'esito dei Piani di Pace e la dinamica del conflitto mostravano che erano gli stessi Karadzic e Mladic a rifiutare il raggiungimento in tempi relativamente brevi di una pace favorevole ai serbi e avallata dalla stessa Comunità Internazionale. Essi inseguivano invece il desiderio di una vittoria assoluta che la Comunità Internazionale non poteva politicamente accettare. Di fronte ad una

simile esasperazione del conflitto i governi europei furono costretti ad accrescere le funzioni e gli obiettivi di UNPROFOR. L'operato della missione UNPROFOR può infatti essere suddiviso in due fasi temporali, di cui la decisione di instaurare nell'aprile del 1993 le *Safe Areas* fa da cerniera. L'intervento sul terreno fino ad allora unicamente di natura umanitaria fu potenziato da un elemento di deterrenza e coercizione quale la protezione armata delle *Safe Areas*. Si trattava di un segnale politico da inviare ai vertici serbi: l'Unione Europea e le Nazioni Unite non avevano intenzione di concedere loro una vittoria assoluta lasciando che essi conquistassero e "pulissero" il 70% dei territori della Bosnia Erzegovina.

Nel corso della prima fase è già possibile porre in luce un dato fondamentale che contrassegna l'intero arco temporale della missione UNPROFOR: l'incoerenza temporale rispetto alla dinamica del conflitto in atto. La Risoluzione 770 che autorizzò nel luglio del 1992 l'intervento umanitario per lenire le sofferenze della popolazione civile di Sarajevo rappresentava già di per sé un atto tardivo: l'assedio della capitale era iniziato nel marzo del 1992. Ma tale ritardo fu ulteriormente accentuato dalla lentezza con cui avvennero le operazioni di dispiegamento del contingente UNPROFOR, ultimate solo per la fine dell'anno.

La Risoluzione 770 fu fortemente voluta dalla Francia e accolta dalla Gran Bretagna, secondo contribuente in termini di truppe inviate, nonché da numerosi altri governi europei, Olanda, Belgio, Spagna, Portogallo, Danimarca, Svezia e Norvegia che contribuirono alla missione inviando un numero inferiore di truppe. UNPROFOR frui anche di forze di nazionalità egiziana e ucraine, inserite allo scopo di far sì che il contingente militare rispecchiasse la composizione etnica, sociale e culturale della Bosnia Erzegovina. Nel 1994 si aggiunsero anche unità turche e russe.

Al di là della necessità di intervenire sotto il profilo umanitario, le motivazioni dell'intervento sono da ricondurre anche a fattori di politica interna: la pressione esercitata dall'opinione pubblica interna e i timori di un esodo inarrestabile di profughi. A partire dall'inizio delle ostilità in Bosnia Erzegovina il movimento di opinione pubblica che tanto aveva influito sulla volontà del governo tedesco di procedere con il Riconoscimento di Slovenia e Croazia divenne più esteso e sviluppato in ogni paese europeo: quella dei musulmani di Izetbegovic fu storicamente la prima causa a godere dell'effetto CNN.⁸⁹ Nelle case di ogni europeo entrarono le immagini strazianti delle sofferenze della popolazione di Sarajevo, sottoposta al bombardamento dell'artiglieria serba nonché ad una serie continua di attentati in luoghi pubblici e di esecuzioni indiscriminate da parte dei cecchini serbi.⁹⁰ La costernazione e l'indignazione che tanta violenza suscitava in seno all'opinione pubblica imponeva ai governi europei di fare qualcosa. Una missione umanitaria rappresentava in questo senso una soluzione, ovviamente parziale, ma che poteva anche contribuire a frenare l'esodo di profughi verso l'Europa Occidentale che aveva già accolto 30.0000 croati a seguito del conflitto del 1991.

La seconda fase della missione UNPROFOR era necessaria al fine di sostenere la mediazione internazionale, il *peace-making*, con un'azione di deterrenza e

⁸⁹ Dizione coniata negli Stati Uniti per il coinvolgimento emotivo che le immagini televisive del canale di informazione internazionale, CNN, riescono a suscitare in seno all'opinione pubblica americana. Nel caso del conflitto in Bosnia Erzegovina l'effetto CNN diede ovviamente i suoi effetti anche negli Stati Uniti: lo stesso Clinton sfruttò il coinvolgimento emotivo degli americani criticando Bush durante la campagna elettorale del 1992 per l'inattività dell'amministrazione repubblicana di fronte gli orrori della pulizia etnica.

⁹⁰ Al fine di accentuare ulteriormente l'effetto CNN, i musulmani realizzarono essi stessi alcuni attentati ed esecuzioni per accrescere l'indignazione dell'opinione pubblica mondiale di fronte alla violenza dei serbi. In proposito: Pirjevec Joze, *Le Guerre Jugoslave. 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001

coercizione, il *peace-support*.⁹¹ La decisione di proteggere le *Safe Areas* da ulteriori piani di pulizia etnica era però nuovamente incoerente sotto il profilo temporale: le stesse *Safe Areas* erano espressione della campagna di sterminio dei serbi, sovraffollate com'erano di musulmani fuggiti dalle campagne "ripulite". Tuttavia, questa decisione rispecchiava una logica finalizzata a far comprendere alla leadership serba che l'Unione Europea e le Nazioni Unite non avrebbero ulteriormente legittimato conquiste territoriali con una politica del fatto compiuto: l'offensiva doveva essere interrotta e i serbi dovevano accettare i successivi Piani di Pace. Saranno gli eventi del 1994 a dimostrare quanto il binomio di *peace-making/peace-support* risultasse nuovamente e tristemente sterile come arma di dissuasione: il Piano del Gruppo di contatto fu rifiutato dalla leadership serba e il meccanismo di protezione delle *Safe Areas*, istituito dalla Risoluzione 836 del giugno del 1993, risultò inefficiente a causa dei dissidi relativi all'uso della forza aerea tra i vertici di UNPROFOR e i vertici militari della NATO.

La seconda fase di UNPROFOR mette in luce un altro fattore che spingeva Francia e Gran Bretagna ad intervenire sul terreno: la campagna di guerra dei serbi minava lo status di potenza internazionale dei due stati europei, incapaci di riportare l'ordine sul suolo del proprio Continente. La stessa credibilità delle Nazioni Unite non poteva ulteriormente essere posta in discussione dall'indisponibilità della leadership serba a ratificare gli sforzi della mediazione internazionali, sforzi che offrivano peraltro una pace favorevole all'aggressore. Spettava dunque a Francia e Regno Unito, gli stati

⁹¹ UNPROFOR può essere definita una missione di *peace-support* perché il meccanismo di protezione delle *Safe Areas* introdusse un più elevato grado di coinvolgimento nel conflitto rispetto ad una classica operazione di *peace-keeping*. Tale accresciuto coinvolgimento non raggiungeva però i canoni di una operazione di *peace-enforcement*.

europei detentori del seggio permanente alle Nazioni Unite, accrescere il livello di deterrenza e coercizione della missione UNPROFOR affinché la mediazione diplomatica giungesse a buon fine. Del resto, il privilegio del seggio permanente nel Consiglio di sicurezza impone a chi lo detiene un certo grado di attivismo in materia di mantenimento della pace.⁹² Un grado di attivismo che in Bosnia Erzegovina non raggiunse mai il livello necessario anche a causa del fatto che in seno ai governi di Francia e Regno Unito risultava predominante un'interpretazione del conflitto in termini di guerra civile, che indeboliva e pregiudicava gli sforzi volti ad intervenire adeguatamente sul terreno. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Boutros Ghali, chiese 34000 ulteriori truppe per proteggere le *Safe Areas* mentre il Consiglio di sicurezza rispose con l'autorizzazione all'invio di sole 7500. Secondo i due governi, il rischio che il conflitto perdurasse a lungo e degenerasse ulteriormente a causa del suo carattere inter-etnico imponeva estrema cautela in termini di esposizione politico-militare: la Francia e il Regno Unito non potevano rimanere coinvolte in una spirale di escalation cui avrebbero necessariamente dovuto rispondere con ulteriore impegno e sacrificio.⁹³

Per quanto concerne invece la Germania e l'Italia, i rispettivi governi decisero di partecipare alle missioni che prescindessero da un coinvolgimento sul terreno: le missioni *Sharp Guard* e *Shard Vigilance* videro la partecipazione di navi tedesche e

⁹² Per quanto riguarda la decisione di Francia e Regno Unito di intervenire in Bosnia Erzegovina per proteggere il proprio status di grande potenza: Sonia Lucarelli, *Europe and the Breakup of Yugoslavia. A Political Failure in Search of a Scholarly Explanation*, Kluwer Law International, The Hague, 2000

⁹³ Sebbene fossero favorevoli all'intervento, le opinioni pubbliche avrebbero facilmente cambiato idea qualora l'escalation del conflitto avesse causato un eccessivo dispendio di risorse e soprattutto un eccessivo numero di vittime tra i militari delle proprie Forze Armate.

italiane mentre *Operation Deny Flight* frù della collaborazione militare tedesca nel monitoraggio dello spazio aereo bosniaco e dell'utilizzo delle basi NATO sul suolo italiano. I motivi che spiegano questo intervento limitato sono in parte legati alle inibizioni del passato storico: la Germania aveva sconfitto il Regno di Jugoslavia e portato al potere Ante Pavelic in una Grande Croazia, che incorporava l'odierna Bosnia Erzegovina; aveva inoltre dato vita ad un Protettorato tedesco in una Piccola Serbia; dal canto suo l'Italia aveva concorso al mantenimento del regime ustascia in termini finanziari e di assistenza militare; aveva inoltre installato sul trono di Zagabria un esponente di casa Savoia che avrebbe dovuto esercitare le sue funzioni una volta conclusa la guerra. La propaganda nazionalista di Karadzic avrebbe facilmente fatto leva su tali precedenti storici anti-serbi per gettare discredito sull'operato delle forze di pace e per sollevare la comunità serba contro di loro qualora fosse risultato necessario.

Per quanto concerne la Germania, le inibizioni del passato storico si combinavano con i vincoli costituzionali che vietavano la proiezione delle forze armate tedesche al di fuori dello spazio NATO.⁹⁴ Vi era infine la volontà da parte del Ministro degli Esteri Klaus Kinkel di mostrare un certo grado di discontinuità con l'operato del suo predecessore, così criticato dai governi alleati all'epoca del Riconoscimento Internazionale delle Repubbliche Indipendentiste. A quella prova di forza doveva seguire un'azione internazionale volta a rassicurare i governi alleati riguardo la moderazione della politica estera della Germania riunificata e quindi nuovamente sintonizzata con la posizione diplomatica delle organizzazioni multilaterali e quanto

⁹⁴ Nell'agosto del 1994 la Corte Costituzionale tedesca abolì questi vincoli di diritto ma sottopose il coinvolgimento della Bundeswehr fuori dallo spazio NATO ad una delibera parlamentare e ne vincolò il coinvolgimento alle missioni internazionali approvate dal Consiglio di Sicurezza.

mai moderata in termini di proiezione esterna della forza. Del resto, quella prova di forza aveva già dato i suoi frutti. L'influenza del governo tedesco su quello di Zagabria risultava nota ad ogni diplomazia europea e internazionale: questa constatazione fu uno dei motivi per l'inclusione della Germania nel Gruppo di Contatto nel 1994.

Per quanto concerne l'Italia, le inibizioni del passato storico si legavano ad una situazione di politica interna estremamente instabile che limitava la possibilità del governo di assumere onerosi impegni di politica estera e militare.⁹⁵ La stessa opinione pubblica non avrebbe condiviso un'eccessiva esposizione politica e militare del paese: nonostante fosse sensibile alle sofferenze dei musulmani, come dimostrato dal forte supporto finanziario alle organizzazioni governative e non operanti in Bosnia, l'opinione pubblica italiana, tradizionalmente scettica in materia di proiezione esterna della forza, non avrebbe adeguatamente sostenuto l'ipotesi di morire per Sarajevo. Tuttavia lo stesso ruolo di mediazione diplomatica e di ipotetico interventismo militare non era percepito come adeguatamente imparziale dalle Parti in conflitto anche per il fatto che, tra le due guerre, l'intera Istria e parte della Dalmazia erano stati territori del Regno d'Italia.⁹⁶ L'Italia conservava quindi nella regione una serie di interessi politico-economici in relazione alla presenza di folte

⁹⁵ L'intero sistema politico attraversava una fase di transizione dovuta 1) al nuovo scenario internazionale che permetteva al Partito Comunista di candidarsi alla guida del paese dopo una transizione verso il pensiero socialdemocratico, 2) ad una crisi dei partiti fino ad allora al governo, il Partito Socialista e la Democrazia Cristiana, che portò alla loro estinzione, 3) alla conseguente entrata in scena di nuovi attori politici, Forza Italia ed Alleanza Nazionale, e 4) al cambiamento della legge elettorale in senso maggioritario.

⁹⁶ Il Trattato di Pace del 1947 impose all'Italia di cedere l'Istria e la Dalmazia alla Jugoslavia mentre il Trattato di Osimo del 1975 risolse la spinosa questione di Trieste ratificando lo status quo creatosi con l'istituzione del Territorio Libero di Trieste: la Zona A della città all'Italia e la Zona B alla Jugoslavia.

minoranze italiane in Slovenia e soprattutto in Croazia dove vivono tuttora 35.000 connazionali. Alla luce di simili interessi, Tudjman e Izetbegovic, ma anche gli stessi partner europei, avrebbero potuto interpretare la decisione di dislocare truppe italiane in difesa delle *Safe Areas* in Bosnia e ancor di più in difesa delle *Protected Areas* in Croazia come un tentativo di creare le condizioni politiche affinché il conflitto fosse risolto a favore del regime di Belgrado. Qualora il Piano di Pace Vance-Owen, e ancor di più il Piano Vance-Stoltenberg, fossero stati accettati dalle Parti e qualora Milosevic avesse ottenuto una risoluzione del contenzioso in Croazia in base al medesimo schema applicato in Bosnia, l'Italia avrebbe potuto esercitare un'eccessiva pressione sul governo di Zagabria, uscito politicamente sconfitto dalla prova di forza con la Serbia. Alcune forze politiche di segno nazionalistico erano addirittura giunte a chiedere la revisione del Trattato di Osimo.⁹⁷ Sul piano della politica estera il governo italiano avrebbe potuto chiedere ed ottenere dal governo di Zagabria sostanziali diritti di autonomia per la propria minoranza in Istria in modo tale da rafforzare la penetrazione politica ed economica nello spazio jugoslavo.

Del resto, a tener fuori l'Italia dalla gestione militare della crisi non erano solo gli ipotetici sospetti dei partner europei ma una regola non scritta, tuttora in vigore in sede di Consiglio di Sicurezza, secondo la quale non è opportuno coinvolgere in una missione delle Nazioni Unite militari appartenenti ad una nazione confinante con il paese in cui è in corso la crisi.⁹⁸ La regola contempla proprio la possibilità che tra

⁹⁷ Chiesero la revisione del Trattato alcuni esponenti del Movimento Sociale Italiano e del Partito Liberale Italiano.

⁹⁸ Per quanto riguarda l'azione internazionale dell'Italia nella gestione del conflitto in Croazia e in Bosnia Erzegovina, Miles (pseudonimo), *Quali Balcani convengono all'Italia*, in Limes 3° volume 1995; Laura Mirakian, *Che cosa fa la nostra diplomazia*, in Limes 3° volume 1995; Ettore Greco,

paesi confinanti vi siano contenziosi reali o potenziali che non possono e non devono intaccare la trasparenza e soprattutto l'imparzialità della missione.

Italy, the Yugoslavia Crisis and the Osimo Agreements, in *International Spectator* vol. n°1, January-March 1994

Capitolo Quarto

Il ruolo marginale dell'Unione Europea nel raggiungimento degli Accordi di Dayton.

La narrazione storica degli eventi intercorsi tra il 1992 e il 1993 ha permesso di evidenziare i limiti dei metodi e degli strumenti del coinvolgimento europeo in Bosnia Erzegovina: i Piani di Pace elaborati dalla Conferenza Internazionale per la ex-Jugoslavia e l'azione di UNPROFOR sul terreno non riuscirono infatti ad imprimere una svolta decisiva alla ricerca di una soluzione del conflitto. Questa inefficacia sarà ribadita dalla narrazione degli eventi del 1994 e del 1995: gli Accordi di Dayton non sono stati infatti il frutto di un risolutivo intervento europeo ma sono stati soprattutto il frutto dell'azione diplomatica e militare degli Stati Uniti. Affrontando gli anni finali del conflitto, questo capitolo non potrà quindi che accostare all'analisi del ruolo europeo quella del ruolo americano nel raggiungimento della pace. Una pace che è stata conseguita anche grazie alla nascita di un reale interesse degli Stati Uniti verso la piena stabilizzazione dello spazio jugoslavo e dello spazio balcanico: l'avvio del processo di Allargamento della NATO in Europa Centrale e la presenza del contingente IFOR in Bosnia Erzegovina ne sono una conferma. Per quanto concerne l'interesse europeo nella regione, la progressiva svolta della politica estera americana nel 1994, incentrata a ribadire con forza la centralità della NATO nell'architettura di sicurezza e nella pacificazione del Continente, si combina con la volontà dell'Unione Europea di proseguire lungo il cammino d'integrazione con Polonia, Repubblica Ceca ed Ungheria e di porre le prime basi del processo di Allargamento in Europa Balcanica come dimostrano la

ratifica con Romania e Bulgaria degli Accordi Europei. Tuttavia per quanto concerne più strettamente lo spazio jugoslavo un simile impegno europeista si manifesterà solo sul finire degli anni '90: la gestione del dopo-Dayton è infatti affidata inizialmente ad una serie di organizzazioni regionali ed internazionali senza che l'Allargamento delle istituzioni europee emerga sul momento come uno dei fattori primari di stabilizzazione.

1) Il 1994

1.1) Il sistema della doppia chiave: i fatti di Sarajevo e Goradze

Il meccanismo di protezione delle *Safe Areas*, istituito dalla risoluzione 836 del giugno del 1993, prevedeva che l'incolumità degli abitanti delle sei città fosse garantita dal dispiegamento dei caschi blu e dal ricorso, su istanza del comandante UNPROFOR, alla forza aerea della NATO in caso di offensiva serbo-bosniaca. Il raggio di azione della missione *Operation Deny Flight* era quindi notevolmente accresciuto: se la possibilità dell'uso della forza aerea risultò parzialmente efficace per quel che concerne le violazioni della *No Fly Zone* da parte dell'aviazione serba,⁹⁹ tale elemento di dissuasione risultò notevolmente limitato per quel che concerne la difesa delle *Safe Areas*. La motivazione di tale limitata efficacia risiedeva nel fatto che l'attivazione dell'intervento aereo necessitava di una doppia chiave: l'appello del comandante di UNPROFOR doveva ricevere un'autorizzazione simultaneamente dagli organi politici della NATO e delle Nazioni Unite. Tuttavia, se il *North Atlantic Council* delegò questo potere all'Ammiraglio Smith, comandante americano delle

⁹⁹ Mladic considerò in effetti vincolante la *No Fly Zone* per quel che concerne gli aerei da attacco ma continuò a violare impunemente lo spazio aereo bosniaco con elicotteri e aerei da trasporto.

forze NATO del Mediterraneo, il Consiglio di Sicurezza accettò di fatto che il Segretario Generale Boutros Ghali mantenesse per sé questo potere piuttosto che delegarlo direttamente al Comandante in loco della UNPROFOR. Il fatto che l'attivazione della forza aerea dipendesse dalla volontà di due Organizzazioni distinte rappresentava già di per sé un elemento di distorsione che fu ulteriormente accentuato dalla diversità di opinione dei vertici delle due Organizzazioni in merito all'uso della forza.

L'Ammiraglio Smith non mancò mai di offrire il supporto aereo: la disponibilità della NATO in relazione all'uso della forza aerea era il riflesso della leadership americana in seno a questa organizzazione. Prescindendo dall'eliminazione dell'embargo armi nei confronti della Bosnia Erzegovina, il piano *Lift and Strike* prevedeva infatti il massiccio uso della forza aerea al fine di abbattere la superiorità militare dei serbi. Dal canto suo, il Segretario Generale delle Nazioni Unite aveva un'interpretazione piuttosto riduttiva del ruolo della missione UNPROFOR. L'azione militare doveva apparire massimamente imparziale, cioè passiva, in caso di scontro tra le Parti al fine di mantenere sul terreno sempre aperta la porta del dialogo con i serbo-bosniaci e al fine di non compromettere gli sforzi di pace della mediazione della Conferenza Internazionale: UNPROFOR non doveva quindi superare la cosiddetta soglia di Mogadiscio, la linea immaginaria che demarcava il ruolo di *peace-keeping* dal ruolo di *peace-enforcement*.¹⁰⁰ Secondo il Segretario Generale,

¹⁰⁰ Nel 1993 la missione delle Nazioni Unite in Somalia aveva oltrepassato il suo originario mandato di aiuto umanitario intervenendo attivamente nella guerra civile in corso. Il fine era imporre la pace con la ristrutturata missione UNOSOM II. Questo cambiamento di obiettivo causò la morte di militari americani e non produsse gli effetti sperati di pacificazione: il Consiglio di Sicurezza nel febbraio del 1994 eliminò dal mandato della missione la facoltà di ricorrere all'imposizione della pace. Sulla base del precedente di Mogadiscio, Boutros Ghali contrastava anche la volontà dei governi europei di

l'uso della forza aerea doveva essere in linea di massima adoperato a protezione dei caschi blu piuttosto che a protezione delle *Safe Areas*: Boutros Ghali tentò quindi in più occasioni di ritardare l'attivazione dell'intervento aereo e di limitarne la portata. I dissidi tra i vertici delle due organizzazioni in merito all'uso della forza resero quindi inefficace, se non sterile, il meccanismo di protezione delle *Safe Areas*.¹⁰¹

Il sistema della doppia chiave era la cartina di tornasole dell'ambiguità riguardo l'architettura di sicurezza in Europa: fin dal conflitto in Croazia, Francia e Regno Unito erano impegnate nello sforzo di esaltare il ruolo delle Nazioni Unite quale organizzazione capace politicamente e militarmente di intervenire attivamente nelle crisi europee.¹⁰² Le due potenze europee procedevano però in questo sforzo manifestando segni di incoerenza a causa del fatto che i rispettivi governi

imporre una ridotta azione coercitiva di *peace-support*: la missione poteva aver successo nella misura in cui rappresentava un deterrente ma, qualora ciò non fosse bastato, essa non era strutturalmente in grado di imporre nessun atto di coercizione. Il Segretario Generale era dell'avviso che se i governi europei avevano intenzione di agire in una formula che si avvicinasse al *peace-enforcement* occorreva accrescere notevolmente gli effettivi sul terreno. Percependo chiaramente che una volontà di questo tipo mancava, il Segretario Generale riteneva che obiettivi di UNPROFOR fossero il monitoraggio del cessate-il-fuoco e l'aiuto umanitario: sconfinare da tale mandato intervenendo in supporto di una delle Parti avrebbe unicamente posto a rischio il personale civile e militare delle Nazioni Unite. Con simili presupposti Boutros Ghali rispecchiava in maniera ancora più evidente i timori dei governi europei riguardo alle rappresaglie serbe.

¹⁰¹ L'inefficacia del sistema della doppia chiave non fu risolta dalla decisione di Boutros Ghali di cedere il potere di autorizzazione al Comandante civile di UNPROFOR, l'ambasciatore giapponese Akashi. In quanto nominato dal Segretario Generale, Akashi aveva la medesima interpretazione del ruolo di UNPROFOR e manteneva la medesima indisponibilità in merito all'intervento della NATO.

¹⁰² Il successo della missione UNPROFOR nel riportare l'ordine in Croazia e Bosnia Erzegovina avrebbe costituito un importante precedente elevando potenzialmente le Nazioni Unite ad organizzazione cardine nel campo della gestione della sicurezza nel Continente. Una simile prospettiva giovava particolarmente alla Francia e al Regno Unito che avrebbero mantenuto e rafforzato la propria leadership in Europa potendo fruire del diritto di veto in Consiglio di Sicurezza.

dimostravano una scarsa volontà di intervenire con decisione e con risolutezza nella difficile e rischiosa gestione del conflitto bosniaco.¹⁰³

La difesa delle *Safe Areas* rappresentava la prosecuzione del disegno di gestione europea della crisi tramite gli organi politici e militari delle Nazioni Unite. La tecnologia avanzata degli *assets* militari della NATO era però quanto mai necessaria per offrire ad UNPROFOR un supporto aereo adeguato ed efficace nella difesa delle *Safe Areas*. Questa interdipendenza poteva giovare alle Nazioni Unite che mantenevano il veto riguardo ai tempi e alle modalità dell'intervento aereo ma non giovava di certo alla NATO, organizzazione la cui nazione guida e i cui vertici militari intendevano risolvere il conflitto con altri criteri. La continua tensione tra le due Organizzazioni era dovuta anche al fatto che la stessa NATO perseguiva un obiettivo politico nella gestione del conflitto, divenuta una prova di credibilità per le sue capacità nelle missioni *out of area*. Gli Stati Uniti aspiravano ad affidare all'Alleanza Atlantica un ruolo primario nell'architettura di sicurezza europea: il Summit della NATO di Bruxelles del gennaio del 1994 procedeva proprio lungo questa direttiva lanciando le due importanti iniziative della *European Security Defense Identity* e della *Partnership for Peace*.¹⁰⁴ Gli Stati Uniti accettavano quindi con disappunto che l'Alleanza Atlantica fosse coinvolta nel conflitto in una posizione di strutturale dipendenza dalle Nazioni Unite, una posizione che portò ad insuccessi sul piano militare e che avrebbe potuto compromettere per il futuro le credenziali dell'organizzazione in materia di gestione delle crisi.

¹⁰³ La vicenda dell'implementazione del Piano Vance-Owen dimostra come già a partire dalla metà del 1993 Francia e Regno Unito auspicavano ad un coinvolgimento sul terreno della NATO e quindi degli Stati Uniti.

¹⁰⁴ In proposito paragrafo 3 di questo capitolo.

Il meccanismo di protezione delle *Safe Areas* riuscì a dare un buon risultato nel febbraio del 1994: a seguito dell'indignazione della Comunità Internazionale per un ennesimo attentato a danno della popolazione civile di Sarajevo, lo stesso Clinton incalzò con decisione Boutros Ghali affinché attivasse la doppia chiave. Sotto la spinta dell'ultimatum della NATO e della mediazione diplomatica della Russia, Mladic accettò di creare attorno alla capitale una zona demilitarizzata ponendo di fatto fine all'assedio in corso da due anni. Un contingente militare russo si spostò dalla Croazia in Bosnia Erzegovina per porre sotto controllo e monitoraggio la zona demilitarizzata. Tuttavia, Mladic rimediò allo smacco subito a Sarajevo attaccando in aprile il territorio di Goradze, altra *Safe Area* la cui estensione territoriale era pari a 350 kmq. L'obiettivo era ripulire dai musulmani quest'enclave strategica, collocata in Bosnia orientale a poca distanza dal fiume Drina. Akashi autorizzò l'intervento NATO solo nel momento in cui i serbi erano in procinto di espugnare la città. Sebbene gli aerei NATO non riuscissero a colpire nessun obiettivo strategico perché i serbi erano stati precocemente avvisati dell'imminenza dell'attacco dal comandante di UNPROFOR, la sola attivazione dell'intervento aereo bastò per far scattare le temute rappresaglie nei confronti dei caschi blu: 150 militari furono presi in ostaggio umiliando in questo modo la pretesa capacità delle Nazioni Unite di difendere le *Safe Areas*. Sotto il ricatto degli ostaggi la vicenda di Goradze si concluse infatti a tutto favore dei serbi: l'estensione territoriale della *Safe Area* fu ridotta a soli 30 kmq e gli aerei dell'Alleanza non spararono un sol colpo a danno del materiale bellico dell'esercito serbo. Questa vicenda confermava che i serbi rifiutavano apertamente il veto posto dall'Unione Europea e dalle Nazioni Unite ad ogni ulteriore espansione territoriale a danno delle *Safe Areas*: questo veto ostacolava infatti il perseguimento

degli obiettivi strategici che essi intendevano conseguire *in toto*.¹⁰⁵ La violazione di Goradze spinse il Consiglio di Sicurezza a prendere misure per un rafforzamento della difesa delle *Safe Areas*. Tuttavia, piuttosto che smussare il sistema della doppia chiave il Consiglio autorizzò l'invio di ulteriori 6500 caschi blu, in parte europei in parte provenienti da nazioni islamiche, in particolare dalla Turchia: UNPROFOR raggiungeva le oltre 20000 unità.

1.2) Fine del conflitto croato-musulmano e Piano del Gruppo di Contatto

Nel corso della prima metà del 1994 la fine dell'assedio di Sarajevo si combinò con un secondo evento positivo: grazie ad una mediazione intessuta dalla diplomazia americana il conflitto croato-musulmano terminò con la formazione di una Federazione tra le due comunità cui seguì successivamente un regime di cooperazione tra i due eserciti nel teatro delle operazioni belliche. Le trattative, iniziate a febbraio, si conclusero con l'Accordo di Washington di marzo: era questo un accordo che andava nella direzione di creare sul campo una situazione di sostanziale parità nelle capacità di offensiva tra serbo-bosniaci e croato-musulmani.¹⁰⁶

Per effetto del ruolo acquisito dalla diplomazia americana nella tessitura del processo di pace tra croati e musulmani e per effetto del sostanziale fallimento dei Piani di Pace elaborati dalla Conferenza Internazionale per la ex-Jugoslavia, Stati Uniti,

¹⁰⁵ Boutros Ghali per mascherare il fallimento della vicenda di Goradze affermò che la logica delle *Safe Areas* era unicamente quella di tutelare l'incolumità degli abitanti a prescindere dalla salvaguardia del territorio dove quest'ultimi vivevano.

¹⁰⁶ L'amministrazione americana inviò istruttori ed esperti militari non solo a Sarajevo ma anche a Zagabria per addestrare adeguatamente l'esercito croato a fronteggiare, all'occorrenza, una controffensiva in Krajina.

Russia, Francia, Regno Unito e Germania diedero vita in aprile al Gruppo di Contatto: l'Unione Europea e le Nazioni Unite erano così emarginate dal ruolo fino ad allora esercitato nella mediazione tra le Parti in guerra. La ragione del direttorio risiedeva nel presupposto che la mediazione internazionale avrebbe goduto di una forza persuasiva maggiore qualora ad elaborare e a tentare di imporre i Piani di Pace fossero state direttamente le maggiori potenze internazionali, coinvolte a vario titolo nei conflitti nella ex-Jugoslavia. L'esposizione maggiore dei governi di Stati Uniti e Russia avrebbe permesso di sfruttare i legami politici che il primo aveva stretto con Izetbegovic e Tudjman, rappacificati da Clinton e attratti dall'opzione *Lift and Strike*, ed il secondo con Milosevic, protetto sul piano internazionale da El'cin.¹⁰⁷

In coerenza con l'Accordo di Washington in merito alla Federazione croato-musulmana e con la concessione di Izetbegovic, fatta all'epoca del Piano Owen-Stoltenberg, in merito al riconoscimento della Repubblica serba e della sua contiguità territoriale, il Piano del Gruppo di Contatto, presentato in luglio, spartiva la Bosnia Erzegovina in due entità, la Federazione e la Repubblica, mantenendo in vita una cornice confederale. L'estensione della prima era pari al 51% del territorio bosniaco e la seconda al 49%.

¹⁰⁷ La formazione del Gruppo di Contatto rappresentava anche una formula per riconoscere lo status di potenza internazionale della Russia di El'cin. Dopo i dissidi nati in merito all'implementazione del Piano Vance-Owen, gli Stati Uniti intendevano premiare la cooperazione con l'occidente che il governo russo continuava a perseguire nonostante fosse in tal senso continuamente criticato dall'opposizione interna dei partiti nazional-comunisti.



La spartizione territoriale del Piano del Gruppo di Contatto secondo lo schema 51/49% rispecchia nella sostanza gli Accordi di Dayton con due eccezioni. La Federazione avrebbe goduto della propria contiguità territoriale agganciando Bihac all'Erzegovina ma avrebbe perso i territori della Bosnia orientale a causa della caduta di Srebrenica nell'estate del 1995.

Il Piano fu accettato da Izetbegovic e da Tudjman.¹⁰⁸ Essi si accordarono anche per risolvere il problema di Mostar, la città dove più alta era stata la violenza interetnica durante il conflitto croato-musulmano: questa fu offerta per due anni in amministrazione fiduciaria all'Unione Europea che inviò in loco un contingente di polizia di 200 uomini con compiti di addestramento delle forze di polizia, anche al

¹⁰⁸ Sebbene il presidente della Repubblica del'Herceg-Bosna fosse Mate Boban, era il Presidente croato che accettò ed impose di fatto agli herzegovesi la pacificazione con i musulmani e quindi l'accettazione del Piano del Gruppo di Contatto.

fine di istituire corpi congiunti tra le due etnie, e di sostegno nel mantenimento dell'ordine.

Il Piano fu però rifiutato da Karadzic, dal Parlamento di Pale e dai serbo-bosniaci nel referendum di agosto, nonostante fosse ancora una volta condiviso e sostenuto dal Presidente russo e dal Presidente serbo. Milosevic esercitò una forte pressione politica sui connazionali dell'oltre-Drina auspicando in ogni modo che il Piano fosse accettato: il riconoscimento dell'Entità rappresentava un significativo privilegio e garantiva ai serbi una sostanziale indipendenza all'interno della confederazione bosniaca, lasciando una porta aperta per una futura unificazione con la Serbia. Accettando il Piano era anche possibile sbloccare in modo favorevole il problema della Krajina: il precedente avallato dal Gruppo di Contatto in Bosnia Erzegovina avrebbe infatti imposto a Tudjman di offrire sostanziali garanzie di autogoverno e di tutela dei diritti delle minoranze reintroducendo quindi lo status di nazione costituente in favore della comunità serba. E proprio un simile scenario si stava prefigurando in Croazia dove, nel corso della seconda metà del 1994, i colloqui del gruppo dello Z+4, il governo di Zagabria più Stati Uniti, Russia, Unione Europea e Nazioni Unite, insistevano affinché il Presidente croato accettasse in parte o in tutto le richieste serbe, eccetto ovviamente il riconoscimento dell'indipendenza della Krajina. Benché accantonasse, per il momento, le rivendicazioni relative alla "Grande Serbia", Milosevic avrebbe mantenuto salde in questo scenario le sue redini di potere e di comando in tutto lo spazio ex-jugoslavo. Tuttavia, egli aveva azionato nel 1991 una macchina da guerra che non ascoltava più le sue direttive strategiche ma in preda ad un isterismo nazionalista continuava ad oltranza a rifiutare ogni proposta di compromesso, anche la più vantaggiosa. In agosto il referendum serbo-

bosniaco respinse il Piano del Gruppo di Contatto e nel gennaio del 1995, dopo trattative durate mesi, Milan Martić, Presidente della Krajina succeduto a Mate Babić, si rifiutò persino di leggere il compromesso proposto dal gruppo dello Z+4.

Milosević, attanagliato dai problemi socio-economici indotti dal regime delle sanzioni internazionali, tentò di mostrare alla Comunità Internazionale la sua volontà di recidere i rapporti politici ed economici con i vertici di Pale annunciando l'interruzione del commercio tra le due sponde della Drina. Per garantire la sincerità di questa svolta Milosević accettò il dispiegamento di una missione internazionale di monitoraggio lungo la frontiera, composta da 150 osservatori scandinavi, che gli valse il ridimensionamento iniziale e simbolico della portata delle sanzioni.¹⁰⁹

Karadžić poteva invece ancora una volta fronteggiare la Comunità Internazionale cosciente della tiepida reazione cui sarebbe andato incontro: le frizioni tra la NATO e le Nazioni Unite, o meglio tra gli Stati Uniti e i governi europei e la Russia, in merito all'uso della forza aerea erano a lui ben note e l'esito vincente della campagna di Goradze ne era stata una conferma. La possibilità di porre sotto ostaggio le truppe di UNPROFOR rendeva quanto mai dubbiosi e timorosi i governi europei riguardo ad una azione coercitiva nei confronti dei serbi. Un simile ricatto imponeva un serio ripensamento riguardo la missione: il contingente andava ritirato¹¹⁰ o in alternativa ristrutturato in modo tale che fosse posto nelle condizioni di rispondere con la forza in caso di rappresaglia serba: solo nel maggio del 1995 Francia, Regno Unito e Paesi

¹⁰⁹ Il Consiglio di Sicurezza autorizzò il ripristino delle relazioni culturali e sportive, dei voli internazionali e del commercio di generi alimentari con la Jugoslavia.

¹¹⁰ Durante l'estate del 1994 i governi di Francia e Regno Unito avevano annunciato una simile ipotesi.

Bassi scelsero questa seconda opzione inviando la *Rapid Reaction Force*, un'unità dotata di armamento pesante.

L'unica minaccia che incombeva sui serbo-bosniaci non proveniva dunque dai governi europei bensì dagli Stati Uniti che insistevano sulla necessità di eliminare l'embargo sulle forniture di armi al governo di Izetbegovic nel caso il Piano del Gruppo di Contatto non fosse stato accettato da tutte le Parti entro ottobre.¹¹¹ Tuttavia anche questa minaccia cadde nel vuoto perché Clinton piuttosto che agire in tal senso decise una moratoria sull'embargo della durata di sei mesi non volendo accrescere le tensioni transatlantiche. Del resto, l'eliminazione dell'embargo avrebbe rappresentato più che altro un atto politico in supporto ad Izetbegovic piuttosto che un atto sostanziale. Il Presidente bosniaco aveva di fatto aggirato l'embargo grazie al commercio clandestino con i paesi islamici ed in particolare con l'Iran da cui il suo esercito riceveva notevoli dotazioni militari con la complicità dei servizi segreti americani. Il campo che fino ad allora era risultato nettamente inferiore intendeva eguagliare la capacità di offensiva dell'esercito serbo: un primo parziale esempio fu la vicenda di Bihac nell'ottobre del 1994.

1.3) La Safe Area di Bihac

Da Bihac partì un'offensiva musulmana finalizzata alla riconquista dei territori persi durante la campagna di pulizia etnica del 1992 che ottenne in prima battuta una serie di successi allargando l'estensione dell'enclave di 250km. Di fronte a questo apparente capovolgimento dei rapporti di forza, il campo serbo rispose mobilitando

¹¹¹ Il senatore Bob Dole, capo dell'opposizione repubblicana in Senato, aveva fatto approvare un emendamento alla legge del bilancio della Difesa con cui chiedeva al Presidente di abolire l'embargo senza consultazioni con le Nazioni Unite in caso di fallimento del Piano del Gruppo di Contatto.

tutte le risorse: dalla Krajina partirono uomini e mezzi in supporto a Mladic nonché aerei che bombardarono Bihac; Karadzic arruolò nell'esercito persino i minorenni; Milosevic riprese a rifornire i connazionali di oltre-Drina, incurante degli osservatori scandinavi. Ben presto i serbi riconquistarono i territori momentaneamente persi fruendo anche del supporto delle milizie musulmane al soldo di Abdic ma continuarono la controffensiva per strappare definitivamente ai musulmani l'enclave strategica. Bihac fu abbandonata dalla UNPROFOR allo scontro violento tra le Parti: nessun convoglio dell'UNHCR raggiunse la città ed il contingente francese, l'unico potenzialmente in grado di frenare lo spargimento di sangue, decise addirittura di ritirarsi a causa del fatto che erano stati i musulmani ad aprire le ostilità. La doppia chiave fu azionata per bombardare l'aeroporto di Knin in modo tale da punire l'indebita intromissione dei serbi della Krajina nel conflitto in Bosnia ma non fu azionata per frenare la controffensiva serba. Tuttavia bastò questa prima iniziativa per far scattare la rappresaglia serba: 400 militari furono nuovamente presi in ostaggio.

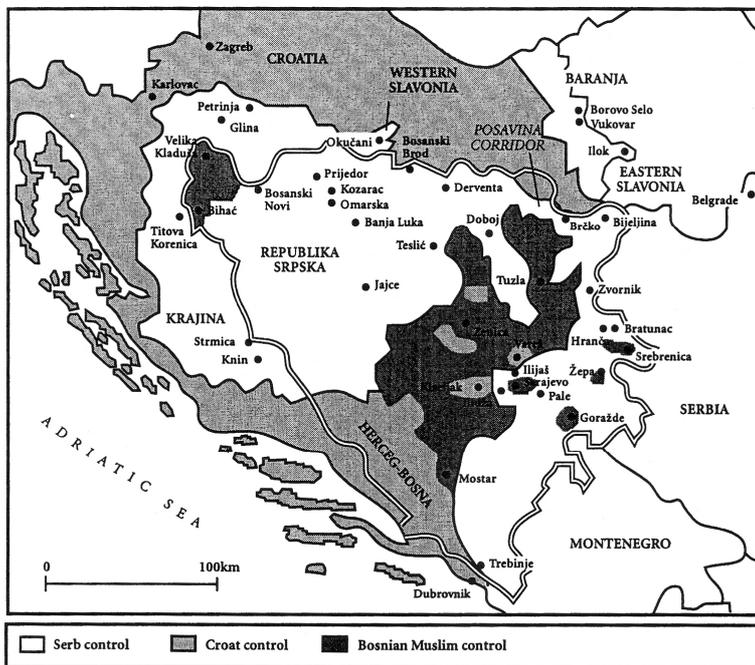
Il 1994 si concluse con la mediazione dell'ex Presidente americano Jimmy Carter che ottenne la liberazione degli ostaggi e il raggiungimento del cessate-il-fuoco che ristabiliva nella sostanza lo status quo ante: nonostante fossero stati i musulmani ad aprire le ostilità, furono loro stessi a proteggere gli abitanti di Bihac dalla controffensiva serba e non UNPROFOR né la NATO. Prendendo atto di questa passività, l'amministrazione Clinton decise di interrompere il contributo della flotta americana all'operazione *Sharp Guard* nell'Adriatico, anche al fine di aggirare la promessa fatta con la moratoria di sei mesi sull'embargo armi: una sua totale eliminazione avrebbe infatti leso in profondità le relazioni transatlantiche. Dal canto

suo, il Consiglio di Sicurezza decise di aumentare ulteriormente il numero dei caschi blu: i 30.000 uomini dislocati in Bosnia Erzegovina si sommarono ai 15.000 dislocati in Croazia facendo conseguire alla UNPROFOR il primato tra le missioni delle Nazioni Unite quanto a mobilitazione di risorse umane e finanziarie.

2) Il 1995

2.1) La strategia dal basso in favore delle forze croato-musulmane

Gli eventi bellici di Goradze e Bihac, il rifiuto del Piano del Gruppo di Contatto e il fallimento della trattativa del gruppo Z+4 confermarono la totale indisponibilità dei serbi verso la mediazione internazionale: essi erano convinti di poter mantenere i risultati acquisiti in Krajina, Slavonia Occidentale e Slavonia Orientale e di



accreocere quelli in Bosnia Erzegovina grazie alla superiorità dei propri eserciti e soprattutto grazie ai rifornimenti militari garantiti dall'Armata Popolare.

Questa superiorità andava scalfita affinché

i serbi acquisissero la consapevolezza che il ciclo di vittorie fino ad allora conseguito poteva invertirsi e che l'estensione territoriale dei possedimenti poteva essere

gravemente posta in discussione: l'uso della forza, implicito in questa operazione, era dunque finalizzato a cambiare l'attitudine dei serbi di fronte ai compromessi offerti dalla mediazione internazionale. Tuttavia, il contingente UNPROFOR e la NATO ricorsero in maniera risolutiva all'uso della forza solo nell'estate del 1995: nei primi mesi dell'anno fu invece posta in atto sotto il tacito auspicio del Dipartimento di Stato e con la complicità dei servizi segreti americani una strategia dal basso che faceva affidamento sulle capacità militari dell'esercito croato in Krajina e delle forze congiunte croato-musulmane in Bosnia Erzegovina.

Dopo tre anni di protesta per il fatto che la UNPROFOR non imponesse alle autorità serbe della Krajina il ritorno degli sfollati croati, Tudjman riuscì ad ottenere in marzo dal Consiglio di Sicurezza la ristrutturazione della missione.¹¹² Il nuovo mandato non accolse le richieste del Presidente croato di conferire alla missione il solo compito del monitoraggio e del controllo della frontiera con la Bosnia Erzegovina e con la Serbia ma ridimensionò gli effettivi del contingente da 15.000 a 8.500.¹¹³ Con questa misura il Consiglio di Sicurezza intendeva mostrare ai serbi che il sostegno della Comunità Internazionale di cui avevano fino ad allora goduto stava scemando. Ed infatti le forze internazionali non opposero resistenza quando in maggio Tudjman lanciò l'Operazione Fulmine con cui recuperò una consistente parte della Slavonia Occidentale persa nel 1991.¹¹⁴ Martić reagì in maniera sproporzionata lanciando missili su Zagabria ma Milošević non rispose affatto: l'Armata Popolare non intervenne né in prima persona né con alcun supporto materiale. Milošević sostenne

¹¹² La missione prese il nome di UNCRO, *Confidence Restoration Operation*.

¹¹³ Il paragrafo 3 del capitolo secondo spiega che un simile mandato avrebbe di fatto costituito una legittimazione internazionale della sovranità della Croazia nelle aree controllate dai serbi non potendo più la Repubblica della Krajina giovarsi della presenza di UNPROFOR sul suo territorio.

¹¹⁴ L'Operazione ricevette il tacito consenso dell'ambasciatore americano in Croazia, Peter Galbraith.

le iniziative di pace del gruppo Z+4 anche perché aveva compreso che le condizioni di povertà in cui versava la Serbia a causa di quattro anni di guerra e di sanzioni internazionali non gli avrebbero consentito di mobilitare uomini e mezzi in difesa della punta più estrema del suo sistema di conquiste.

In Bosnia Erzegovina le forze congiunte croato-musulmane puntarono in aprile alla conquista del Corridoio di Brcko in modo tale da spezzare i collegamenti tra la parte orientale ed occidentale dei possedimenti serbi. Sebbene l'operazione riuscisse solo in parte, in maggio Karadzic e Mladic reagirono in maniera del tutto sproporzionata prendendo a bersaglio tutte le *Safe Areas*: l'accordo in merito alla fine dell'assedio di Sarajevo decadde. Akashi autorizzò l'intervento della forza aerea solo dopo che la capitale fu bombardata per tre settimane, anche dall'interno della zona demilitarizzata, e dopo che il Comandante dei caschi blu denunciò il furto da parte serba di carri armati e mezzi di artiglieria posti sotto controllo della UNPROFOR.¹¹⁵ Gli aerei NATO eseguirono un massiccio attacco aereo su Pale e la rappresaglia serba seguì il solito copione: 400 caschi blu furono presi in ostaggio e adoperati quali scudi umani suscitando un fortissimo sdegno in seno a tutti i governi europei.

2.2) L'invio della Rapid Reaction Force

Di fronte alla crisi degli ostaggi di Sarajevo occorreva che i governi europei prendessero misure strutturali affinché UNPROFOR fosse posta in grado di adempiere ai suoi compiti senza dover temere le rappresaglie serbe. E questo voleva dire mostrare la volontà e il coraggio politico di impiegare la forza militare contro le aggressioni alle *Safe Areas*, volontà e coraggio che fino ad allora erano mancati. La

¹¹⁵ In seguito alla fine dell'assedio nel febbraio del 1994 i serbi consegnarono alla UNPROFOR tutti i carri armati e i pezzi di artiglieria posizionati precedentemente nell'area demilitarizzata.

posizione del Segretario Generale in merito al carattere imparziale della UNPROFOR, posizione condivisa dai governi di Francia e Regno Unito, oltre a limitare l'intervento aereo impediva alle truppe di terra di far uso della forza contro le aggressioni serbe esponendole di fatto al rischio di cadere ostaggio: i timori di perdite di vite umane nei combattimenti sovrastavano le finalità della missione. La cronaca delle operazioni di UNPROFOR dimostrava però che questi timori erano eccessivi: nelle occasioni in cui il contingente aveva risposto al fuoco, i serbi avevano ripiegato piuttosto che intensificare l'aggressione. Per rendere operativo il meccanismo di difesa delle *Safe Areas*, i governi europei avrebbero dovuto fornire per tempo alla UNPROFOR un numero adeguato di uomini e dotarli di regole d'ingaggio che prevedessero ed autorizzassero un efficace ricorso alla forza. I governi di Francia e Regno Unito, seguiti da quello olandese, intesero rimediare ad una simile miopia quando nella Sessione dei Ministri degli Esteri del *North Atlantic Council* del 3 giugno a Parigi annunciarono l'invio a Sarajevo della *Rapid Reaction Force*.¹¹⁶ Era questo un contingente di 12500 uomini, integrato sotto il profilo multinazionale e capace di sostenere operazioni ad alta intensità. Sebbene rientrasse nelle strutture di comando della UNPROFOR, la *Rapid Reaction Force* costituiva un corpo distinto con autonoma capacità di manovra nel teatro delle operazioni.¹¹⁷

¹¹⁶ Per quanto riguarda la Francia, la scelta di inviare la *Rapid Reaction Force* fu anche il frutto della vittoria alle presidenziali del maggio del 1995 di Jacques Chirac, più propenso alla risoluzione del conflitto per via militare di quanto non lo fosse stato il suo predecessore.

¹¹⁷ La *Rapid Reaction Force* era uno strumento di *power projection* architettato in sede NATO in stretta correlazione con il nuovo Concetto Strategico approvato al Summit di Roma del 1991: l'obiettivo era quello di creare un corpo cui potessero partecipare forze di diversa nazionalità in stretto coordinamento reciproco. Sebbene non fosse guidata dalla NATO, Regno Unito e Paesi Bassi decisero l'invio della *Rapid Reaction Force* in Bosnia Erzegovina sulla base di questo retroterra di Concetto Strategico. La Francia, che dal 1966 partecipava alle sole riunioni politiche della NATO, poté

Avendo compreso che la politica della mediazione diplomatica lasciava il posto alla politica delle armi, Owen diede le dimissioni dall'incarico di Rappresentante dell'Unione Europea, un incarico che dalla costituzione del Gruppo di Contatto aveva perso gran parte della sua rilevanza: l'ex Primo Ministro svedese Carl Bildt prese il suo posto.

A conferma del cambiamento avvenuto in merito alla volontà di agire, la *Rapid Reaction Force* dispiegò i suoi effettivi in poco meno di due mesi, a differenza dei precedenti contingenti europei che ne avevano impiegati solitamente quattro o cinque.¹¹⁸ Il nuovo contingente fu subito messo alla prova per sbloccare il ricostituito assedio di Sarajevo: il corridoio tra Spalato e la capitale, arteria primaria per far giungere i convogli del UNHCR, era di nuovo sotto il tiro dell'artiglieria serba. I convogli ripresero a percorrere il corridoio non appena furono scortati dalla nuova forza che non mostrò alcuna inibizione a rispondere al fuoco avverso.

2.3) La conquista di Srebrenica

adeguarsi alle linee di fondo del Concetto Strategico e alle implicazioni per ciò che concerneva il varo di una *Rapid Reaction Force* a seguito del Summit di Bruxelles del 1994 in cui il Presidente Mitterrand favorì un progressivo reintegro delle forze armate in seno agli organi militari della NATO preposti all'attuazione delle missioni *out of area*. In proposito Kori Shake, *NATO after the Cold War, 1991-1996: Institutional Competition and the Collapse of the French Alternative*, in *Contemporary History*, vol. 7 n° 3, novembre 1998; Frédéric Bozo, *la France e l'Alliance Atlantique depuis la fin de la Guerre Froide. Le model Gaullien en question (1989-1999)*, in *Cahier du Centre d'Etudes d'Histoire de la Defence* n° 17, 2001, nonché paragrafo 9 di questo capitolo.

¹¹⁸ La *Rapid Reaction Force* giunse così presto in loco perché era anche congegnata al fine di proteggere adeguatamente le truppe di UNPROFOR qualora risultasse inevitabile il ritiro dal teatro di guerra. In maggio, la vicenda degli ostaggi e la possibile degenerazione del conflitto rendevano quest'ipotesi plausibile.

Nell'intensificazione delle ostilità durante l'estate del 1995 le enclavi orientali di Srebrenica, Zepa e Goradze rimanevano ancora del tutto esposte ad aggressioni. Era in questi luoghi che la macchina da guerra di Mladic intendeva definitivamente chiudere i conti con i musulmani. Srebrenica e Zepa erano presidiate da un numero irrisorio di truppe della UNPROFOR ed erano troppo distanti dal cuore della resistenza musulmana in Bosnia centrale perché Izetbegovic potesse inviare truppe per la loro difesa. Mladic intendeva espugnarle per completare il disegno strategico di ripulire la fascia di territorio lungo il confine con la "Madrepatria" da ogni minima presenza musulmana. L'esercito serbo entrò a Srebrenica senza che il presidio di forze olandese operante nella città opponesse resistenza e senza che l'intervento aereo della NATO colpisse alcun mezzo corazzato. Sebbene alcuni aerei si fossero alzati in volo, Akashi non prolungò l'operazione per non porre in pericolo i militari olandesi. I 50-60.000 abitanti dell'enclave iniziarono ad essere divisi tra donne, anziani e bambini, da una parte, e gli uomini tra i 14 e 65 anni, dall'altra, apparentemente al fine di procedere con un ordinato sfollamento.¹¹⁹ In realtà, del primo gruppo solo una minima parte fu trasportata da convogli serbi in Bosnia centrale: la gran parte iniziò un esodo verso le due enclavi vicine di Tuzla e Goradze, imbattendosi lungo il cammino in scontri con le milizie serbe, mentre le donne che scelsero di rimanere a Srebrenica al fianco dei propri uomini fronteggiarono maltrattamenti, stupri e morte. Al secondo gruppo toccò una sorte ancor più atroce: esecuzioni sommarie si combinarono con eccidi di massa. I serbi perpetuarono uno dei più gravi crimini contro l'umanità dopo la Seconda Guerra Mondiale: le statistiche indicano che furono massacrate tra le 7.000 e le 10.000 persone, tutte

¹¹⁹ Mladic in quei giorni dichiarò pubblicamente che il suo unico scopo era la deportazione dei musulmani in Bosnia centrale.

cadute tra l'11 e il 17 luglio. In questi stessi giorni anche Zepa cadde in mano serba: il contingente ucraino accettò passivamente l'ultimatum di Mladic e nessun aereo della NATO si alzò in volo. Chi oppose resistenza furono gli stessi musulmani, una parte dei quali riuscì in questo modo a salvarsi: dopo una serie di negoziati tra Carl Bildt e lo stesso Milosevic furono evacuati in Bosnia centrale.

La gestione militare europea della crisi tramite il connubio di forze delle Nazioni Unite e della NATO perse definitivamente ogni residuo di credibilità di fronte ai musulmani e di fronte all'opinione pubblica mondiale. Tadeusz Mazowiecki diede le dimissioni dal suo incarico di inviato speciale della Commissione per i Diritti Umani dopo aver constatato l'ignavia e la facilità con cui le Nazioni Unite avevano preso atto della caduta di Srebrenica e Zepa. Solo quando Mladic osò puntare su Goradze volendo pienamente sfruttare l'ondata di violenza che aveva innescato, la NATO annunciò in un comunicato che “avrebbe tracciato una linea nella sabbia” intorno alla città pur di salvarla dalla conquista.¹²⁰

Alcuni storici ed osservatori hanno tentato di spiegare la passività dell'azione internazionale di fronte ai fatti di Srebrenica e Zepa avanzando la tesi secondo cui era necessario cedere le due enclavi orientali affinché i serbi attenuassero l'intransigenza manifestata fino ad allora in sede di negoziato di pace. Karadzic e Mladic dovevano ottenere il proprio “spazio vitale” lungo il corso della Drina e l'Occidente doveva cedere al ricatto dei due criminali. All'epoca dei fatti nessuna potenza internazionale, singolarmente o tramite la voce di un'organizzazione, agì mai per opporsi al fatto compiuto. Nonostante l'eco dei crimini di Srebrenica giungesse in ogni angolo dell'Occidente, gli Accordi di Dayton nulla obiettarono

¹²⁰ Il comunicato mutuava una metafora usata dal Presidente Bush in occasione della crisi del Golfo.

contro l'avvenuta annessione al di là del generico riferimento all'obbligo del ritorno dei profughi.¹²¹

2.4) La fine della presenza serba in Krajina e Bosnia orientale

Se sul fronte orientale la *realpolitik* prevaleva ancora una volta sulla volontà di imporre la pace, sul fronte occidentale la dinamica della guerra si invertiva nettamente in favore delle forze croato-musulmane. Galvanizzati dalla conquista di Srebrenica e Zepa, i serbi procedettero nell'ultimo tentativo di conquista della regione di Bihac, operazione che qualora fosse riuscita avrebbe dato il via ad un esodo di 150.000 musulmani verso la Croazia ma avrebbe soprattutto costituito un serio impedimento per la volontà dei croati di riannettersi le terre della Krajina. I serbi avrebbero infatti sfruttato la regione di Bihac quale retroterra strategico per frenare i tentavi di penetrazione dell'esercito croato. Temendo un simile scenario Tujman e Izetbegovic firmarono in luglio la Dichiarazione di Spalato, ultima pietra per la restaurazione del comando congiunto dei due eserciti in Bosnia Erzegovina. Il riequilibrio dei rapporti di forza si materializzò sul terreno nel corso di agosto e di settembre. L'Operazione Tempesta, condotta dal generale croato Gotovina, riuscì a sfondare le restanti linee difensive della Krajina.¹²² In coerenza con quanto avvenuto in occasione dell'Operazione Fulmine, Milosevic non accorse in difesa dei connazionali serbi in Croazia ma accettò il fatto compiuto: dei territori conquistati durante il conflitto del 1991 rimaneva la sola Slavonia Orientale. In Bosnia le forze

¹²¹ In proposito: Jozе Pirjevec, *Le Guerre Jugoslave. 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001 e Andreas Corti, *Bosnia Erzegovina, le carte avvelenate*, in Limes 1° volume 1996.

¹²² Peter Galbrith approvò l'operazione ed informò la UNCRO dell'imminenza dell'attacco la quale di fatto non intervenne. Dal canto suo, il personale militare dell'ambasciata americana a Zagabria aveva da tempo istruito i quadri militari croati ad una simile operazione ed offrì informazioni di intelligence durante il corso della campagna.

croato-musulmane lanciarono una controffensiva che respinse i serbi verso Banja Luka aprendo in questo modo una fascia di comunicazione tra la regione di Bihac e l'Erzegovina: la Federazione croato-musulmana poteva anch'essa finalmente fruire di una propria contiguità territoriale. Coronamento di queste vittorie fu l'esodo dei serbi dalla Krajina e dai territori perduti della Bosnia orientale, un esodo di 200000 sfollati, il più massiccio dopo la Seconda Guerra Mondiale. I serbi presero la fuga sia per effetto della brutale violenza con cui il generale Gotovina condusse le operazioni in Krajina sia per effetto del terrore di subire rappresaglie. Essi confluirono verso la parte occidentale della Bosnia Erzegovina dove la pulizia etnica di tre anni di guerra offriva loro lo spazio necessario e in Serbia dove il regime li diresse forzatamente verso la Vojvodina e il Kosovo in modo tale da accrescere la presenza serba in aree popolate in gran parte da minoranze etniche.

2.5) La strategia dall'alto: Operation Deliberate Force

In seguito alle vittorie in Krajina e in Bosnia orientale prese il via una nuova fase diplomatica, questa volta interamente guidata dal Sotto-Segretario al Dipartimento di Stato, Richard Holbrooke: i governi europei e la Russia accettarono di fatto la leadership americana in seno al Gruppo di Contatto. Il coinvolgimento americano nella gestione della crisi in Bosnia Erzegovina, avvenuto fino ad allora nelle forme della diplomazia aperta del Gruppo di Contatto e nelle forme della diplomazia sotterranea nella conduzione delle operazioni militari, maturò ulteriormente: dopo i crimini di Srebrenica, l'opinione pubblica americana imponeva a Clinton di intervenire seriamente nella risoluzione del conflitto. Il perdurare del conflitto in Bosnia Erzegovina minava in profondità il ruolo degli Stati Uniti di custodi della

pace e della libertà nel mondo. Tuttavia, un elemento determinante dietro questa maturazione fu il ruolo che Clinton intendeva conferire all'Alleanza Atlantica nella gestione militare del conflitto: il Summit di Bruxelles del 1994 aveva aperto un varco nella politica che la NATO doveva ottemperare nella regione balcanica.¹²³ Holbrooke nei colloqui diretti con Milosevic, intercorsi nei mesi di agosto e di settembre, affermò chiaramente che l'esercito americano era pronto in questa occasione a contribuire in maniera decisiva all'implementazione della pace non appena fosse stato raggiunto un accordo politico tra le Parti in lotta. Tuttavia le vittorie in Croazia e Bosnia orientale rappresentavano solo le premesse per il raggiungimento di un tale accordo: Karadzic e Mladic non avevano ancora intenzione di demordere dalla continuazione delle ostilità nonostante la superiorità dell'esercito serbo fosse stata gravemente compromessa. Tramite un uso calibrato di dissuasione e persuasione, di "bastone e carota", l'amministrazione Clinton riuscì a stemperare questa ostinata volontà di belligeranza: l'uso finalmente sistematico dell'intervento aereo della NATO si combinò con una maratona diplomatica di Holbrooke che riuscì ad impegnare seriamente Milosevic in una manovra politica volta ad isolare i vertici di Pale.

Il 28 agosto un attentato nella piazza del mercato di Sarajevo uccise 37 civili: Clinton impose ai partner europei l'attivazione della doppia chiave, un atto politico doveroso alla luce della previa impunità che la Comunità Internazionale aveva accordato ai serbi per la strage di Srebrenica. L'ultimatum della NATO prevedeva l'immediato ripristino delle condizioni dell'accordo del febbraio del 1994 in merito alla fine dell'assedio di Sarajevo. L'ultimatum fu rifiutato: il 1 settembre la NATO lanciò

¹²³ In proposito paragrafo 3 di questo capitolo.

Operation Deliberate Force sulla base di un'interpretazione estensiva, o meglio effettiva, della Risoluzione 836 che istituiva le *Safe Areas*. Fino al 20 settembre la Repubblica serbo-bosniaca fu sistematicamente bombardata colpendo le basi della contraerea, i depositi di armi, le installazioni militari e ogni mezzo corazzato visibile dai moderni aerei spia americani. Sul terreno invece la *Rapid Reaction Force*, posizionata sulle alture attorno a Sarajevo, non mancò di rispondere energicamente ai colpi dell'artiglieria di Mladic.

Sul piano internazionale solo la Russia deplorò l'operazione ma più per calmare l'opposizione parlamentare dei partiti nazional-comunisti che non per motivi sostanziali: dopo il rifiuto di Karadzic del Piano del Gruppo di Contatto, il governo russo considerava il lancio dell'*Operation Deliberate Force* inevitabile.

Il lancio di una simile operazione rappresentava una vittoria degli Stati Uniti all'interno delle relazioni transatlantiche: il conflitto in Bosnia Erzegovina era in procinto di concludersi anche grazie all'attuazione della seconda componente dell'opzione *Lift and Strike*, opzione che l'amministrazione Clinton propugnava fin dal 1993. Si trattava però di una vittoria relativa nella misura in cui la politica estera americana in un susseguirsi di contraddizioni e di inversioni di marcia non intese mai supportare adeguatamente gli sforzi europei nella gestione della crisi. Sotto il profilo militare fino al 1994 netta era stata l'opposizione di Clinton all'ipotesi di coinvolgere l'esercito americano nel mantenimento della pace e, sotto il profilo diplomatico, egli aveva incitato i musulmani alla resistenza piuttosto che all'accettazione della *realpolitik*. Tuttavia, per quanto nobile potesse essere quest'incitamento, la pace conseguita a Dayton, che gli Stati Uniti avrebbero in primis implementato tramite la prima missione terrestre della NATO, è in termini etici più biasimevole di quella che

l'Unione Europea e le Nazioni Unite intendevano implementare con il Piano Vance-Owen.¹²⁴ La divisione in seno alle relazioni transatlantiche andò a tutto svantaggio della risoluzione del conflitto in Bosnia Erzegovina. Tuttavia le questioni inerenti all'architettura di sicurezza europea e al desiderio europeo di riportare l'ordine sul Continente con il successo di un'azione autonoma che innalzasse l'Unione Europea al rango di soggetto internazionale, questioni alla base del dissidio in seno alle relazioni transatlantiche, furono in parte risolte proprio con il rilancio della NATO nell'implementazione di Dayton.

2.6) Le manovre diplomatiche di Holbrooke

Durante il corso dei bombardamenti le forze congiunte croato-musulmane lanciarono un'operazione che fece ripiegare i serbi fin dentro Banja Luka ma di fronte ad un simile scenario fu Holbrooke ad arrestare la loro avanzata: il posizionamento delle forze sul terreno doveva riflettere nella sostanza lo schema di spartizione 51/49% proposto dal Piano del Gruppo di Contatto. L'intera offensiva aerea e terrestre non era infatti finalizzata al completo disfacimento del sistema di conquiste serbo ma al riequilibrio dei rapporti di forza sul terreno, un riequilibrio che avrebbe reso la pace la migliore alternativa praticabile per tutte le Parti in conflitto.¹²⁵

¹²⁴ Gli accordi di Dayton rispecchiano nella sostanza l'impostazione del Piano del Gruppo di Contatto: spartizione territoriale secondo lo schema 51/49% e riconoscimento della Repubblica serba.

¹²⁵ Il disfacimento del sistema di conquiste serbe avrebbe innescato l'intervento diretto dell'Armata Popolare in favore dei serbo-bosniaci provocando una terribile degenerazione del conflitto.

**CARTINA 8
 ACCORDO DI DAYTON SULLE AREE DI CONTROLLO
 (NOVEMBRE 1995)**



Le aree di controllo nel novembre del 1995, che fotografavano le conquiste croato-musulmane in Bosnia orientale, non pregiudicarono l'accordo di Dayton: la linea di demarcazione concede pur sempre ai serbi il 49% del territorio.

Coronamento di questa strategia fu il risultato che Milosevic conseguì nella lotta intestina con i vertici di Pale. Holbrooke offrì l'immediata sospensione delle sanzioni commerciali qualora il regime di Belgrado avesse strappato il consenso di Karadzic e Mladic in merito al compromesso che si andava profilando riguardo la sostanza del Piano del Gruppo di Contatto. Convinto dell'assoluta necessità di superare il regime di sanzioni internazionali anche al fine di perpetuare il proprio regime in Jugoslavia, Milosevic intraprese una seria lotta con l'Assemblea di Pale conclusasi

positivamente sul finire di agosto. L'assemblea approvò una risoluzione grazie alla quale il Presidente serbo avrebbe gestito le successive fasi del processo di pace in rappresentanza e per conto dei serbi di Bosnia Erzegovina: il negoziato internazionale non avrebbe più dovuto sottostare all'intemperanza di Karadzic.¹²⁶ Il 20 settembre in un incontro a Belgrado con Milosevic e Holbrooke, Karadzic e Mladic accettarono l'ultimatum relativo a Sarajevo rendendosi conto che la continuazione dell'*Operation Deliberate Force* avrebbe arrecato danni irreparabili alle capacità di resistenza dell'esercito serbo. Anche l'intervento della forza aerea poteva quindi essere interrotto. Nell'estate del 1995 erano state poste tutte le condizioni affinché il negoziato di pace potesse risultare vincente: l'abbattimento della superiorità strategica dei serbi, il consenso in merito alla sostanza del Piano del Gruppo di Contatto e la volontà di tutta la Comunità Internazionale di contribuire pienamente al consolidamento della pace sul terreno. Il 5 ottobre Holbrooke annunciò un cessate-il-fuoco generale e il 1 novembre iniziarono le trattative di pace nella base militare Wright-Patterson a Dayton nello stato dello Ohio.

¹²⁶ La risoluzione nota come Documento del Patriarca per l'intermediazione offerta dal capo della Chiesa serbo-ortodossa precisava che la delegazione serba nei negoziati di pace sarebbe stata composta da sei rappresentanti, tre serbi e tre serbo-bosniaci, ma in caso di parità di voti sarebbe stato rilevante il voto del capo delegazione: il Presidente Milosevic.

3) Il retroscena del Summit della NATO del 1994

Nel corso del 1994 e del 1995 gli Stati Uniti acquisiscono la leadership nella gestione della crisi: è un processo graduale che vive momenti di tensione con i partner europei e che può dirsi concluso unicamente nella fase finale del conflitto, quando Holbrooke prese in mano le redini della mediazione diplomatica e quando gli Accordi di Dayton indicarono la NATO quale organizzazione preposta al mantenimento della pace. I motivi che spiegano l'assunzione di questa leadership risiedono nella volontà dell'amministrazione Clinton di assumere un ruolo chiave nelle questioni di sicurezza del Continente. Nel periodo immediatamente successivo alla fine della Guerra Fredda l'impianto di sicurezza incentrato sulla struttura integrata della NATO era infatti stato posto in discussione dalla presenza di progetti alternativi: il rafforzamento dell'Unione Europea quale attore politico attivo anche nella Politica di Sicurezza e Difesa tramite l'Unione dell'Europa Occidentale e il rilancio delle Nazioni Unite quale centro regolatore delle crisi internazionali e quindi anche europee. Il Summit della NATO di Bruxelles del gennaio del 1994 rappresenta un primo passo verso un sostanziale chiarimento in merito a questa presenza di più alternative rispetto ad un unico obiettivo: la costruzione di un'architettura di sicurezza europea che possa risultare efficace nel fronteggiare la gestione e la risoluzione delle crisi nel Continente e, qualora risulti necessario, anche altrove.

Le forti tensioni in seno alle relazioni transatlantiche, nate a seguito della mancata adesione degli Stati Uniti all'ipotesi di attuazione del Piano Vance-Owen, e le difficoltà riscontrate dal connubio di forze di Unione Europea e Nazioni Unite nella capacità di dissuadere i serbi dalla continuazione dello stato di guerra costituirono

due motivi sostanziali dietro la necessità di convocare il Summit dell'Alleanza Atlantica. Il conflitto in Bosnia confermava la necessità di coinvolgere pienamente il peso politico e militare degli Stati Uniti nella gestione delle crisi del Continente: l'ipotesi che questo peso potesse attenuarsi a causa della volontà dei governi europei di conquistare autonome capacità di manovra tramite la UEO o le Nazioni Unite risultava un rischio che le prestazioni della UNPROFOR nel corso del 1994 e 1995 avrebbero pienamente posto in luce. A Bruxelles i governi europei accettarono il compromesso proposto dalla stessa amministrazione Clinton in merito alla formazione di "forze separabili ma non separate". Lo stesso Presidente Mitterrand, che più di ogni altro leader in Europa aveva perseguito il progetto politico di dotare l'Unione Europea di autonome capacità militari tramite l'inserimento degli organi istituzionali dell'UEO all'interno delle strutture di Secondo Pilastro e tramite la formazioni di Euro-Corpi, condivise la logica proposta dal Summit di sviluppare una *European Security and Defence Identity* in seno all'Alleanza Atlantica.¹²⁷ La UEO piuttosto che divenire il "Braccio" europeo in materia di Politica di Sicurezza e Difesa si sarebbe sviluppata come "Pilastro" europeo all'interno della NATO.¹²⁸

¹²⁷ Fin dall'aprile del 1993 la Francia partecipava alle riunioni del Comitato militare attinenti alle missioni *out of area*: la NATO era infatti al lavoro per predisporre piani logistici in merito all'ipotesi di implementazione del Piano Vance-Owen. Nel corso del 1994-1995 questa partecipazione si estenderà alle riunioni a livello di Ministri della Difesa e a tutti gli organi militari preposti all'attuazione delle missioni *out of area*. In proposito Frederic Bozo, *la France e l'alliance atlantique depuis la fin de la guerre froide. Le model Gaullien en question (1989-1999)*, Cahier du Centre d'études d'histoire de la defence n° 17, 2001.

¹²⁸ Il dibattito *Arm vs Pillar* iniziò all'epoca della Conferenza Intergovernativa in materia di unione politica e continuò oltre il 1994 dando vita ad un rafforzamento dell'UEO anche al di fuori della NATO: la Dichiarazione di Lisbona del 1995 avrebbe indicato gli Euro-Corpi e le divisioni multinazionali rispondibili direttamente all'organizzazione europea. Tuttavia, il Summit di Bruxelles rappresentò un passo decisivo verso l'applicazione dell'opzione *Pillar* in seno all'organizzazione

Le *Combined Joint Task Force*,¹²⁹ contingenti multinazionali integrati anche sotto il profilo interforze, rappresentano gli strumenti operativi della NATO in materia di proiezione esterna della forza: le *Rapid Reaction Force* dell'organizzazione sono infatti strutturate in questa maniera. Qualora i governi europei intendessero lanciare una autonoma missione internazionale, il *North Atlantic Council* avrebbe la facoltà di trasferire sotto la responsabilità ed il controllo degli organi istituzionali dell'UEO quelle *CJTF* formate da contingenti europei. La UEO fruirebbe anche degli *assets* operativi dell'organizzazione atlantica evitando in questo modo di dotarsi di permanenti strutture di pianificazione, controllo e comando che possano riprodurre ed entrare in competizione con le strutture di SHAPE, *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*. Secondo questo schema le forze sono in effetti “separabili ma non separate”: la flessibilità dello strumento delle *CJTF* e delle strutture di SHAPE risulta quindi essere la chiave di volta per riconfermare il ruolo primario della NATO nella gestione della sicurezza in Europa.

Il Summit non si limitò a rinsaldare i legami transatlantici in merito alle opzioni con cui ricorrere alle missioni *out of area* ma lanciò anche l'importante iniziativa della *Partnership for Peace* finalizzata ad instaurare modalità di cooperazione militare con gli Stati facenti precedentemente parte del Patto di Varsavia, Russia inclusa.¹³⁰ La

atlantica. In proposito: Marco Clementi, *L'Europa e il Mondo. La Politica Estera, di Sicurezza e di Difesa Europea*, Mulino, Bologna, 2004 e Mika Luoma-aho, “‘Arm’ versus ‘pillar’: the politics of metaphors of the Western European Union at the 1990–91 Intergovernmental Conference on Political Union”, in *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no.1 (February 2004)

¹²⁹ *CJTF* da adesso in poi.

¹³⁰ Fino ad allora la cooperazione con gli Stati dell'ex Patto di Varsavia si era limitata alla promozione del dialogo politico in seno al *North Atlantic Cooperation Council*, organo di permanente consultazione instaurato dal Summit di Roma del 1991. Alla Partnership aderirono tutti i paesi dell'Europa Centrale e Balcanica; Austria, Finlandia, Svezia e Malta; le tre Repubbliche Baltiche; le

Partnership, programma tuttora in vigore, prevede una stretta cooperazione, in particolare per ciò che concerne le esercitazioni militari e la formazione degli ufficiali, tra le forze armate del paese aderente all'iniziativa e la struttura integrata di SHAPE affinché le prime siano poste nelle condizioni di partecipare in maniera efficace e costruttiva nelle missioni *out of area* organizzate dalla NATO. L'adesione alla *Partnership for Peace* prevede anche criteri di condizionalità quali lo stretto controllo sulle forze armate da parte dell'autorità civile e la trasparenza del processo di allocazione delle risorse al budget della difesa nonché l'accettazione generica dei principi di democrazia ed economia di mercato. Sebbene non apertamente annunciato, l'iniziativa seguiva un indirizzo politico che intendeva superare la politica di *confidence building* tra forze armate fino ad allora non dialoganti: per alcuni Stati cooperazione e condizionalità potevano rappresentare un primo stadio di un percorso verso la piena Adesione alla NATO. Nel 1994 quest'indirizzo politico non fu adeguatamente percepito soprattutto dai governi dell'Europa Centrale timorosi di restare partner piuttosto che alleati.¹³¹ Tuttavia lo stesso impianto istituzionale della *Partnership* prefigurava la possibilità di andare al di là della cooperazione in vista dell'integrazione: era infatti prevista la formazione di un organo bilaterale tra i 16 rappresentanti degli Stati alleati e il rappresentante dello stato partner in modo tale che quest'ultimo potesse singolarmente scegliere il livello di

tre Repubbliche Caucasiche e Moldavia, Ucraina, Bielorussia e Russia. L'iniziativa si estese anche al Kazakistan; Uzbekistan; Turkmenistan e Kirghizistan. Alla *Partnership* non aderirono Jugoslavia, Croazia e Bosnia Erzegovina.

¹³¹ Ad esempio: Vlacav Havel vide nell'iniziativa un tentativo di perpetuare per i paesi dell'Europa Centrale lo status di ex membri del Patto Varsavia. In proposito: Nicholas Williams, *The Future of the Partnership for Peace*, Arbeitspapier, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, April 1996.

cooperazione che intendesse perseguire.¹³² In quest'ottica di Allargamento l'accettazione dei principi di democrazia ed economia di mercato diviene condizionalità sostanziale.¹³³

Il Summit di Roma del 1991 aveva affermato nel nuovo Concetto Strategico che l'obiettivo spettante alla NATO all'indomani della fine della Guerra Fredda era quello di esportare la stabilità nella parte orientale del Continente e prefigurava le missioni *out of area* quale mezzo per conseguirlo nel caso si fosse manifestata una crisi. La *Partnership for Peace* rappresentava un fondamentale mezzo di esportazione della stabilità soprattutto perché sottendeva l'ipotesi di un allargamento dei confini del sistema di sicurezza collettivo della NATO e delle relative clausole di mutua assistenza e di solidarietà in caso di aggressione armata e crisi interna. L'allargamento della NATO era però uno scenario che minava l'interesse della Russia alla costruzione di un sistema di sicurezza europeo che le permettesse di mantenere un ruolo adeguato nelle vicende politiche e militari di quei paesi che erano stati satelliti sovietici durante il periodo della Guerra Fredda. Nel 1993 El'cin inviò infatti una lettera ai governi di Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Germania in cui affermava che gli Accordi 4+2 in merito alla riunificazione della Germania proibivano in termini di diritto internazionale l'adesione alla NATO di nuovi membri. Al fine di attenuare questa strutturale reticenza all'accettazione di un

¹³² Il testo dell'Accordo così recitava: sebbene ad ogni paese fossero concesse le stesse opportunità, alcuni paesi "possono sfruttarle più prontamente di altri". In proposito: Nicholas Williams, *The Future of the Partnership for Peace*, Arbeitspapier, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, April 1996.

¹³³ Il Summit di Bruxelles prese cautamente l'iniziativa di avviare uno studio sull'opportunità dell'Allargamento e le modalità con cui nel caso procedere. Smentendo questa cautela il Presidente Clinton affermò all'indomani del Summit che i nodi politici dell'Allargamento erano oramai quelli inerenti ai tempi con cui realizzare il processo e all'individuazione di quali Stati ne dovessero far parte: "*when and who*" piuttosto che "*if and how*".

processo che avrebbe trasformato nel lungo periodo le perdite dell'Unione Sovietica in Europa Centrale e Balcanica in vittorie dell'Occidente, la NATO elaborò un tipo di partnership rafforzata affinché nell'organo bilaterale di consultazione fossero prese in considerazione non solo questioni di natura tecnica e militare ma anche questioni di natura prettamente politica e di mutuo interesse: l'obiettivo di fondo era rispettare lo status di grande potenza della Russia.¹³⁴

4) *L'Europa Centrale e Balcanica: Partnership for Peace e Accordi Europei*

L'amministrazione Clinton lanciò la *Partnership for Peace* volendo venire incontro alle richieste di quei regimi dell'Europa Centrale, in particolare Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria, che aspiravano ad un pieno collocamento nelle istituzioni euro-atlantiche per condurre definitivamente in porto la transizione alla democrazia e all'economia di mercato. In seno a questi governi, la constatazione della persistenza della crisi in ex-Jugoslavia e della potenziale instabilità della penisola balcanica fu un elemento decisivo nella loro scelta di chiamare in causa gli Stati Uniti e l'Alleanza Atlantica nella gestione degli aspetti di sicurezza nazionali: secondo la loro analisi dell'evoluzione del conflitto in Bosnia Erzegovina, l'Unione Europea e le Nazioni Unite non erano state all'altezza di gestire adeguatamente la crisi mentre la NATO, il cui ruolo nella crisi nel corso del 1993 era stato solo annunciato, era percepita come l'organizzazione capace di riportare l'ordine in tempi brevi. Alle

¹³⁴ Nonostante questa *Partnership* rafforzata, la Russia auspicava che la futura azione congiunta della NATO e dei relativi partner fosse posta strettamente sotto la responsabilità politica della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa o delle Nazioni Unite. In entrambe le organizzazioni la Russia manteneva infatti un margine di manovra molto più ampio di quello che nelle migliori delle ipotesi avrebbe potuto ottenere all'interno della NATO.

minacce di instabilità provenienti dai confini meridionali si affiancavano le ancor più preoccupanti minacce provenienti dalla Russia: durante tutto il corso del 1993 la politica filo-occidentale di El'cin era stata continuamente posta in discussione dall'avanzata dei partiti nazional-comunisti che raggiunse livelli massimi proprio nelle elezioni della Duma di dicembre.¹³⁵ Queste forze, guidate dal leader del partito liberal-democratico Vladimir Zirinovski, perseguivano tutt'altri obiettivi di politica estera. Indiscusso era il loro appoggio alla conduzione delle operazioni belliche dei serbi in Bosnia Erzegovina, appoggio che si inseriva in un progetto politico finalizzato a riacquisire parte delle leve di potere e di comando perse a seguito del ricollocamento strategico causato dall'implosione dell'Unione Sovietica.¹³⁶

L'iniziativa della Partnership prese il via dalla constatazione di queste prospettive di insicurezza che l'amministrazione Clinton intese affrontare dando pieno slancio ai nuovi compiti della NATO. Il conseguimento della piena stabilità del Continente rappresentava infatti un obiettivo in virtù del quale il Presidente americano poteva legittimare l'impegno militare in Europa: in assenza di una nuova missione strategica della NATO il Congresso americano non avrebbe avallato la presenza di un così alto numero di truppe in una situazione in cui non sussistevano più quelle minacce di aggressione sovietica che ne avevano giustificato la presenza.

¹³⁵ La brutale modalità con cui in ottobre era stata risolta la crisi parlamentare non gettava una buona luce sulle stesse capacità di El'cin di condurre il processo di transizione verso la democrazia con la dovuta moderazione politica.

¹³⁶ La politica dei partiti nazional-comunisti sarebbe stata diversa da quella di El'cin anche per ciò che concerne la protezione delle minoranze russofone nelle Repubbliche Baltiche e la gestione dei conflitti in Moldavia e in Georgia causati dal tentativo secessionista della regione della Transnistria, il primo, e dai medesimi tentativi delle province dell'Ossezia meridionale e dell'Abkhazia, il secondo.

I timori di insicurezza di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria e lo scenario della fine della politica filo-occidentale della Russia non erano i soli motivi per porre le basi dell'Allargamento della NATO. Non a caso la Germania di Kohl guardò con particolare favore al lancio della *Partnership for Peace*. La prospettiva che Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria rimanessero ancora una volta collocate in una zona cuscinetto tra Est ed Ovest avrebbe nuovamente aperto la porta ad una autonoma politica di penetrazione della Germania in Europa Centrale. La leadership filo-occidentale dei nuovi regimi dell'Europa Centrale andava ascoltata e ripagata di ciò che chiedeva: lasciare che essi o nuovi e sconosciuti leader ponessero in pratica autonomi meccanismi di difesa e di sicurezza avrebbe permesso alla Germania di ricoprirvi un ruolo chiave quale potenza egemone a livello regionale. Il Cancelliere tedesco non intendeva fare della Germania unificata il perno di un'architettura di sicurezza incompiuta con le inevitabili ripercussioni che questo ruolo avrebbe suscitato nelle relazioni con gli alleati europei e nella stessa moderazione politica del quadro partitico tedesco. Porre nuovamente la Germania di fronte al bivio tra Est ed Ovest rappresentava un rischio che la stessa amministrazione Clinton si prese cura di risolvere dando slancio alla nuova missione strategica della NATO.¹³⁷

Del resto, estendere le garanzie del sistema di difesa e sicurezza della NATO risultava un impegno non troppo oneroso alla luce del fatto che l'Unione Europea provvedeva, già dalla firma degli Accordi Europei, alla stabilizzazione politica ed economica della Polonia, della Repubblica Ceca e dell'Ungheria.¹³⁸ Il processo di

¹³⁷ In proposito "*The challenge of NATO Enlargement*" edited by Anton A. Bebler; Praeger; Westport; Connecticut; London; 1998

¹³⁸ Anche singoli governi dell'Europa Occidentale perseguivano l'obiettivo di agganciare i regimi dell'Europa Centrale alle istituzioni europee: è degno di nota il lavoro svolto dall'Italia tramite

Allargamento dell'Unione verso l'Europa centrale era motivato nella sostanza dalle stesse spinte che portavano la NATO a lanciare la *Partnership*: la necessità di dare un taglio profondamente europeista al campo di azione del ricostituito stato tedesco e la necessità di esportare stabilità in stretta relazione con il desiderio dei nuovi regimi di coronare il processo di transizione con il pieno collocamento nelle istituzioni euro-atlantiche.¹³⁹

L'azione occidentale mirante alla stabilità dell'Europa Centrale poteva quindi fare affidamento sull'azione congiunta di due processi di Allargamento che pur agendo in campi distinti, quello europeo in materia di adeguamento amministrativo, giudiziario ed economico e quello atlantico in materia di adeguamento della gestione delle capacità militare, beneficiavano l'uno delle condizionalità poste dall'altro accelerando la fine della transizione di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria.

Non era così nell'Europa Balcanica dove solo in parte era applicabile la politica occidentale intrapresa in Europa Centrale: il nuovo corso volto ad esportare stabilità tramite l'inserimento della transizione nel processo d'integrazione con le istituzioni euro-atlantiche rappresentava una prospettiva di lungo termine e non di breve termine come in Europa Centrale. Sebbene Romania e Bulgaria avessero siglato nel 1993 gli Accordi Europei e avessero aderito alla *Partnership for Peace* nel 1994, i progressi assai relativi con cui avevano fino al momento condotto la transizione dal socialismo rendevano difficilmente colmabile il dislivello strutturale rispetto agli standard richiesti dall'Unione Europea e dalla NATO. L'ancora incerto livello di sviluppo delle neonate istituzioni democratiche, nonché le precarie condizioni socio-

l'Iniziativa Centroeuropea di cui facevano parte anche Croazia e Slovenia. In proposito paragrafo 5, capitolo secondo.

¹³⁹ In proposito paragrafo 1.1 del capitolo primo.

economiche, mettevano in evidenza questo dislivello anche in Albania e in Macedonia, stati aderenti alla sola *Partnership*.¹⁴⁰ La sola Slovenia riuscì ad intraprendere un efficace processo di transizione alla democrazia e all'economia di mercato e riuscì soprattutto, a partire dalla fine del conflitto con l'Armata Popolare nel 1991, a restare estranea all'instabilità che colpiva così profondamente i suoi confini meridionali. La Slovenia aderì quindi nel 1994 alla *Partnership* e siglò nel 1996 l'Accordo Europeo allineandosi alla cadenza con cui i paesi dell'Europa Centrale intraprendevano il cammino di integrazione euro-atlantico.

Al di là del dislivello strutturale in termini di sviluppo democratico ed economico, la regione balcanica soffriva dello stato di guerra nell'ex-Jugoslavia e dello stato di potenziale conflitto nell'intera regione:¹⁴¹ questa situazione imponeva all'Unione Europea e alla NATO di associare alla politica degli incentivi nel procedere lungo il sentiero del riformismo democratico ed economico una politica di intervento volta a sradicare il clima di insicurezza e di instabilità causato dalla guerra e dal germe del nazionalismo etnico, potenzialmente esportabile dalla Jugoslavia, dalla Croazia e

¹⁴⁰ In Romania il Fronte di Salvezza Popolare guidato da Iliescu gestiva il potere in maniera non trasparente e non democratica nonché manteneva le minoranze ungheresi sotto uno stretto controllo centralistico: il regime di Bucarest ostentava una certa comunanza ideologica con il regime di Belgrado. La Bulgaria era guidata dall'ex-partito comunista, confermato al potere con le elezioni del 1994: il processo di transizione proseguiva con lentezza. In Albania la gestione non trasparente del potere da parte del Primo Ministro Berisha nonché la diffusa corruzione avrebbero di lì a poco portato il paese al tracollo finanziario a causa di una serie di scandali assicurativi. Il mancato Riconoscimento diplomatico da parte della Grecia sottoponeva la Macedonia ad un regime di sanzioni unilaterali che impediva lo sfruttamento del porto di Salonicco con inevitabili ripercussioni in termini di sviluppo economico, nonché l'assenza di una adeguata legislazione in materia di diritti delle minoranze faceva risultare la presenza della comunità albanese un rischio per la stabilità complessiva del paese. Tutta la penisola balcanica soffriva infine del dilagare delle reti della criminalità organizzata. In proposito: Juan J. Linz e Alfred Stepan, *L'Europa post-Comunista*, il Mulino, Bologna, 2000

¹⁴¹ In proposito paragrafo 2.4 e 3 del capitolo terzo.

dalla Bosnia Erzegovina anche all'interno dei sistemi politici degli Stati limitrofi. Le tappe dell'impegno europeo nella gestione del processo violento di dissoluzione della Jugoslavia e del conseguente conflitto in Bosnia Erzegovina, il Riconoscimento Internazionale delle Repubbliche indipendentiste, l'elaborazione dei Piani di Pace, la debolezza dell'azione militare di UNPROFOR e le difficoltà di coordinamento con l'intervento della forza aerea della NATO, hanno però posto in risalto un'azione dell'Unione Europea che rifiutava un approccio interventista basato sul ricorso coerente all'uso della forza e finalizzato ad una precoce soluzione della crisi. L'Unione Europea ripiegò invece sull'accettazione della *realpolitik* e sulla politica del dialogo con Milosevic.

Il Summit europeo di Copenhagen del 1993, che aveva garantito allo strumento degli Accordi Europei una ben delineata base teorica per le fasi successive del processo di Allargamento, e il Summit transatlantico di Bruxelles del 1994 offrivano tramite l'integrazione euro-atlantica la prospettiva di circoscrivere la politica estera e la potenza economica del ricostituito stato tedesco in Europa Centrale. Secondo il punto di vista di Francia, Regno Unito ed Italia, in Europa Balcanica questa prospettiva poteva essere offerta, quanto meno nel breve periodo, dal regime di Belgrado e da un sistema di equilibrio di potere regionale anche incentrato su regimi non democratici e potenzialmente nazionalistici.¹⁴²

La svolta della politica estera americana in merito al nuovo ruolo da conferire all'Alleanza Atlantica costituì un elemento importante affinché fosse posta in atto una politica di discontinuità con la gestione precedente del conflitto. La Bosnia

¹⁴² Con questi presupposti, la regione balcanica tornava ad essere quell'area di cuscinetto tra l'Europa continentale, e quindi la Germania, ad ovest, la Turchia a sud-est e la Russia/URSS ad est: uno scenario geopolitico simile all'Europa Balcanica disegnata a Versailles nel 1919.

Erzegovina doveva finire di essere il laboratorio politico con cui sperimentare le capacità europee di gestione delle crisi ed i risultati conseguiti dal Summit di Bruxelles in merito al concetto di *CJTF* conferirono all'Alleanza Atlantica il necessario supporto politico per costituire l'organizzazione con cui le potenze occidentali intendevano proiettare stabilità nella penisola balcanica. Al massiccio bombardamento dell'estate del 1995 seguì infatti il lancio di IFOR, prima missione *out of area* della NATO. Questa missione di attuazione degli Accordi di Pace risultò una forza indispensabile affinché le Parti prendessero coscienza dell'irreversibilità del processo apertosi a Dayton anche e soprattutto per ciò che concerneva i tentativi di espansione di Serbia e Croazia a danno della Bosnia Erzegovina: l'annessione degli spazi spettanti alla comunità serba e a quella croata era quanto meno rinviata ad indefiniti tempi futuri. Sebbene Dayton stabilisse un ordinamento fortemente decentralizzato, la Carta di Parigi in merito al rispetto dell'integrità territoriale degli stati sovrani era stata rispettata con enorme beneficio per la stabilità politica dell'intera regione. E a custode di tale integrità era scesa in campo una forza di 60.000 militari. Un futuro di stabilità per l'intera regione era prospettabile se le varie etnie della penisola, non raggruppate in singoli stati nazionali bensì disperse in un mosaico balcanico, avessero goduto di un regime di garanzie reciproche in termini di tutela dei propri diritti. La Carta di Parigi offriva queste garanzie sul piano del diritto ma occorre che l'Unione Europea e la NATO rafforzassero queste garanzie sul piano politico, economico e militare. Dopo l'esperienza traumatica della gestione diplomatica e militare del conflitto, a Dayton l'Unione Europea si affidò alla NATO per quanto concerneva il mantenimento della pace e si ritagliò unicamente il compito

della ricostruzione materiale del paese.¹⁴³ L'Unione Europea attese ancora una volta prima di lanciare un netto segnale politico di impegno verso la stabilità e la prosperità della regione: il sacco lanciato nei confronti di Romania e Bulgaria con la sigla degli Accordi Europei nel 1993 risultava di per sé debole, ed anzi simbolico, nel momento in cui l'Unione Europea mostrava riluttanza a supportare con decisione il processo di transizione e di stabilizzazione della parte occidentale della penisola balcanica.

L'impegno della NATO nella stabilizzazione della Bosnia Erzegovina non avrebbe però costituito un caso isolato d'intervento sotto la spinta dell'opinione pubblica degli Stati Uniti e delle principali potenze europee ma avrebbe invece costituito un importante precedente per ogni futuro focolaio di crisi nella regione balcanica in coerenza con la nuova missione strategica della NATO.¹⁴⁴ E questa garanzia riguardo al mantenimento dell'ordine tramite le missioni *out of area* avrebbe contribuito allo sviluppo dell'intera regione tentando di evitare che la penisola balcanica ed in particolare i regimi scaturiti dal violento processo di dissoluzione della Jugoslavia divenissero la zona grigia del Continente. Tuttavia, solo cambiamenti politici al vertice dei singoli regimi della regione avrebbero potuto evitare il verificarsi di un simile scenario. In questo senso, la fine del conflitto in Bosnia Erzegovina, lo sforzo che la Comunità Internazionale avrebbe compiuto nell'attuazione degli Accordi di Dayton e il successo con cui l'Europa Centrale procedeva nel proprio cammino

¹⁴³ In proposito paragrafo 1 del capitolo quinto.

¹⁴⁴ Per quanto riguarda l'impegno della NATO nei Balcani: Dana H. Allin, *NATO's Balkan Interventions*, The International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press/Adelphi Paper, Londra, 2002

d'integrazione con l'occidente costituivano degli importanti sviluppi che avrebbero potuto favorire l'apertura di una nuova stagione politica in Europa Balcanica.

Capitolo Quinto

Dayton in un'ottica regionale

1) Gli Accordi di Dayton

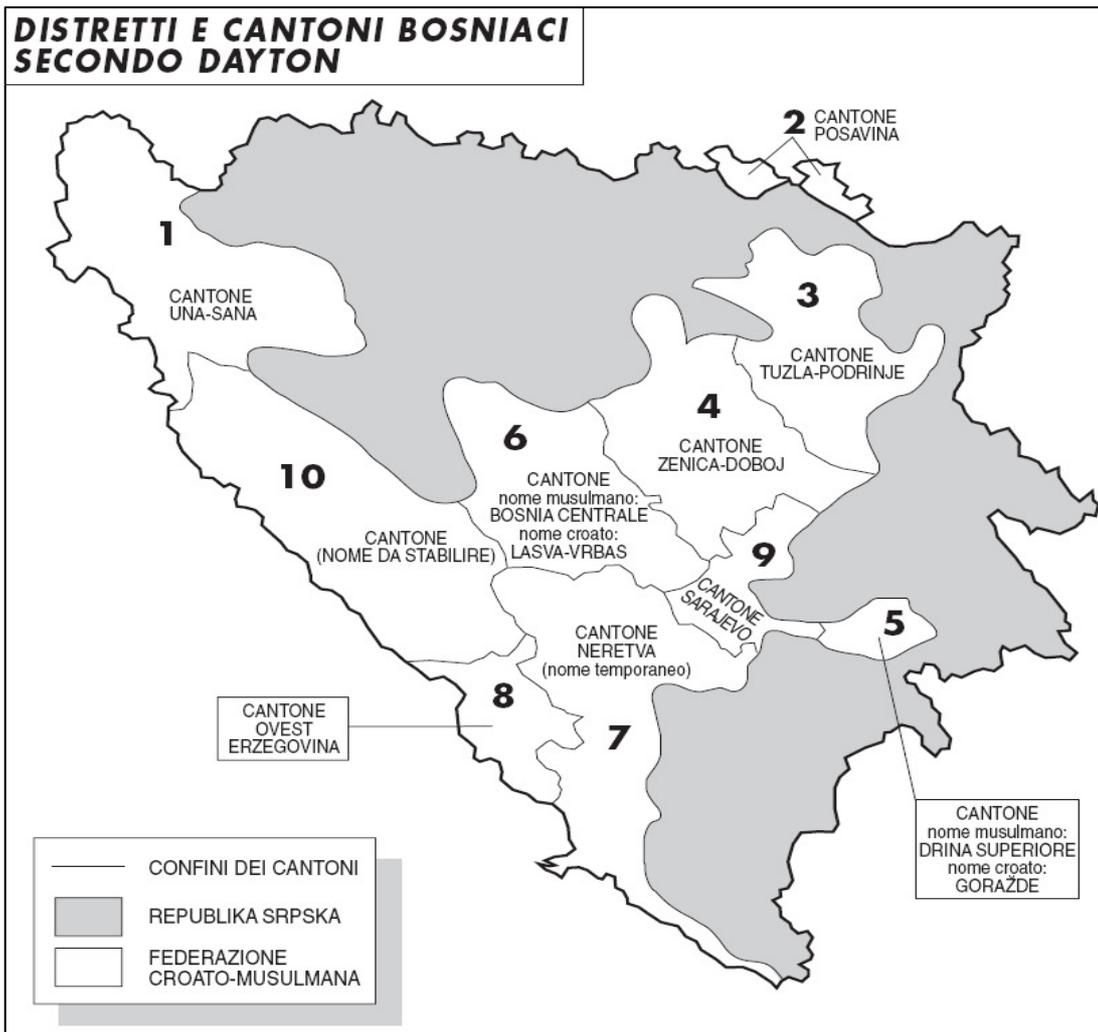
Iniziati il 1 novembre, i colloqui di pace giunsero ad una conclusione il 22 novembre con l'annuncio ufficiale del raggiungimento di un accordo generale in merito a tutti gli aspetti più controversi: la spartizione territoriale, l'impianto istituzionale dello stato¹⁴⁵ e lo schieramento di una forza internazionale di mantenimento della pace.¹⁴⁶

Gli Accordi di Dayton furono successivamente firmati all'Eliseo il 14 dicembre: la scelta di Parigi fu un compromesso tra l'amministrazione Clinton e i governi europei, amareggiati dal fatto che Holbrooke avesse diretto i colloqui di pace senza di fatto consultare i restanti rappresentanti del Gruppo di Contatto.

Gli Accordi di Dayton sono in sostanziale continuità con il Piano del Gruppo di Contatto: due sono le entità che costituiscono lo stato confederale di Bosnia Erzegovina, la Federazione Croato-Musulmana e la Repubblica Serba secondo lo schema di spartizione territoriale 51/49%, rettificato a Dayton solamente per prendere atto delle conquiste croato-musulmane conseguite nell'ottobre del 1995 in Bosnia occidentale.

¹⁴⁵ Questa parte del trattato di pace è nota sotto il nome di aspetti civili degli Accordi.

¹⁴⁶ Questa parte è invece nota sotto il nome di aspetti militari degli Accordi.



L'assetto istituzionale e territoriale costruito a Dayton pose fine a quattro anni di conflitto che causarono la morte di circa 200.000 vittime e due milioni e 300.000 tra rifugiati e sfollati.

La prospettiva istituzionale, solo accennata dal Piano del Gruppo di Contatto, fu delineata fin nei minimi dettagli: gli Accordi contengono una serie di disposizioni istituzionali che fecero divenire il trattato la carta costituzionale, tuttora in vigore, dello stato bosniaco. L'impalcatura costituzionale del livello centrale di governo è stata costruita affinché ogni decisione legislativa ed esecutiva fosse presa con il più largo consenso possibile, e quindi con l'approvazione di tutti e tre i popoli costituenti la Bosnia Erzegovina. Era questa una condizione imprescindibile affinché i serbi

accettassero un governo sovra-ordinato a quello della propria Repubblica, una condizione che favoriva anche i croati dal momento che offriva loro una facoltà di veto nonostante costituissero la minore tra le tre comunità etniche. Il Parlamento confederale è quindi costituito da due Camere, la Camera dei Rappresentanti, eletta con suffragio diretto, e la Camera dei Popoli, eletta in maniera indiretta dalle Assemblee delle due Entità e formata da 15 parlamentari, cinque per ogni popolo costituente. E' proprio in quest'ultima sede istituzionale che occorre pervenire ad un ampio consenso affinché nessun rappresentante azioni il meccanismo dell' "interesse vitale", meccanismo che interrompere il processo decisionale e ripone, in ultima istanza, il nodo del disaccordo al giudizio della Corte Costituzionale. La Presidenza della Repubblica è invece tripartita sempre secondo la divisione etnica del paese: ognuno dei rappresentanti, eletti con suffragio diretto nelle rispettive entità di appartenenza, dispone a sua volta della facoltà di azionare il meccanismo dell' "interesse vitale". A livello confederale è infine presente un Consiglio dei Ministri politicamente responsabile di fronte alle due Camere con competenze limitate alla politica estera, commerciale, monetaria e ad una generica azione di coordinamento tra i governi delle due Entità. Gli stessi Accordi auspicano che queste competenze siano accresciute dopo cinque anni dall'entrata in vigore del trattato, soprattutto per ciò che concerne la politica di difesa: a Dayton le Parti non accettarono che questo settore così nevralgico fosse posto sotto controllo confederale piuttosto che sotto controllo repubblicano, nel caso dell'esercito serbo, e sotto controllo federativo, nel caso dell'esercito congiunto croato-musulmano. Il Consiglio è composto da nove Ministri e un Presidente: non più di due terzi di essi possono provenire dalla medesima entità e i vice Ministri non possono essere della medesima etnia. Tenendo

conto di questa composizione ministeriale risulta chiaro che anche in seno al governo nessuna decisione esecutiva può essere presa unilateralmente da Ministri di una delle tre etnie. Per quanto riguarda infine l'assetto istituzionale delle due Entità, la Repubblica Serba è organizzata in istituzioni centrali mentre la Federazione Croato-Musulmana è ulteriormente decentralizzata secondo il modello cantonale elvetico: le persistenti lacerazioni politiche, causate dal conflitto del 1993, non hanno permesso a Dayton di costruire un impianto istituzionale comune quanto meno per i croati e i musulmani.¹⁴⁷ Sebbene non possano condurre un'autonoma politica estera, le due Entità possono invece intrattenere accordi specifici con gli Stati confinanti: fu questa una concessione fatta ai serbi e ai croati, intenzionati in ogni caso a mantenere stretti rapporti rispettivamente con la Jugoslavia e con la Croazia.¹⁴⁸

Dopo quattro anni di conflitto era chiaro che questa complessa e farraginoso impalcatura costituzionale necessitasse di un'azione internazionale di supporto, intermediazione e intervento affinché in ogni istituzione confederale, legislativa o esecutiva, fosse raggiunto il necessario consenso. E per questa finalità gli Accordi predisposero l'Ufficio dell'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite: Carl Bildt fu scelto affinché continuasse il suo precedente incarico di rappresentante dell'Unione Europea per la ex-Jugoslavia nel nuovo contesto di attuazione degli aspetti civili dell'Accordo di pace.¹⁴⁹ L'Alto Rappresentante risponde del suo operato di fronte alla Conferenza per la ex-Jugoslavia, divenuta ora Consiglio per l'Implementazione della Pace, e in maniera informale di fronte al Gruppo di Contatto. Nel lavoro di

¹⁴⁷ In proposito la cartina a pag 149 mostra la divisione cantonale della Federazione.

¹⁴⁸ A proposito delle due Entità, del Parlamento confederale, della Corte Costituzionale, della Presidenza e del Consiglio dei Ministri: Costituzione della Bosnia Erzegovina, Annesso 4° dell'Accordo Generale.

¹⁴⁹ Sull'Alto Rappresentante: Annesso 10° dell'Accordo Generale.

attuazione degli aspetti civili erano anche impegnate altre Organizzazioni Internazionali: la CSCE, divenuta Organizzazione dopo il Vertice di Budapest del 1994, coordinava i lavori di due fondamentali Commissioni istituite affinché monitorassero la tutela dei diritti umani e il ritorno dei rifugiati e degli sfollati. L'OSCE aveva anche importanti compiti organizzativi nella conduzione delle operazioni elettorali per ogni livello di governo.¹⁵⁰ Il Consiglio d'Europa nominò parte dei giudici della Corte Costituzionale mentre il Fondo Monetario Internazionale nominò il presidente della Banca Centrale. Alla Banca Mondiale e soprattutto all'Unione Europea spettò l'oneroso compito della ricostruzione materiale del paese: la prima Conferenza Internazionale dei donatori fu convocata a Londra nel dicembre del 1995.

Alla NATO spettò il compito di attuare la parte militare degli Accordi. La Forza di Implementazione, IFOR, costituì la prima missione *out of area* dell'Alleanza Atlantica cui parteciparono tutte le nazioni alleate, incluse Germania e Italia, non impegnate precedentemente con truppe di terra. La Germania aveva cominciato nel 1994 a risolvere il nodo costituzionale che le impediva di inviare contingenti nazionali al di fuori dello spazio NATO. I governi alleati, precedentemente scettici riguardo all'ipotesi di un coinvolgimento militare di Germania e Italia, non ebbero in questo caso remore. Nel corso del conflitto la scelta di inviare truppe in supporto al tentativo di UNPROFOR di imporre la pace in Croazia e Bosnia Erzegovina poteva essere male interpretata: le due potenze europee avrebbero potuto perseguire propri disegni di politica estera nello scacchiere balcanico che potevano solo in parte combaciare con i disegni di Francia e Regno Unito, i maggiori contribuenti di

¹⁵⁰ Sul ruolo dell'OSCE: Elezioni, Annesso 3°; Diritti Umani, Annesso 6°; Rifugiati e Sfollati, Annesso 7° dell'Accordo Generale.

UNPROFOR. Dayton rappresenta in questo senso un netto spartiacque: la possibilità di pilotare il processo di pace secondo le volontà delle singole diplomazie europee lascia il posto al comune obiettivo di attuare una pace cui le Parti in lotta avevano dato il proprio assenso. La stessa cornice istituzionale della NATO era garanzia di una comune volontà di intenti. La missione IFOR costituiva oramai un impegno dell'insieme dei membri della comunità di difesa e sicurezza in cui Germania e Italia erano inserite: l'invio dei loro contingenti, da questo punto di vista, non rispecchiava una scelta autonoma di politica estera bensì il rispetto degli impegni del proprio collocamento internazionale.

I governi europei inviarono quasi 25.000 uomini e l'amministrazione Clinton ne inviò altrettanti: il resto delle oltre 60.000 unità dislocate era costituito da contingenti delle nazioni partner. IFOR rappresentò quindi la prima occasione per porre in pratica gli sviluppi della *Partnership for Peace* in termini di cooperazione nelle missioni di mantenimento della pace: la stessa Russia inviò un contingente, posto sotto il comando americano e installato nel territorio della Repubblica serba.

La missione aveva inizialmente il mandato temporale di un solo anno con il compito principale del mantenimento e del consolidamento della pace lungo la linea di demarcazione tra la Federazione e la Repubblica: le regole d'ingaggio, robuste in termini di ricorso all'uso della forza, autorizzavano i comandanti di IFOR ad intervenire in maniera repentina ogni qualvolta si fossero verificati incidenti e scontri che avrebbero potuto compromettere il cessate-il-fuoco.¹⁵¹ Tuttavia per prevenire il verificarsi di simili fenomeni era quanto mai opportuno che le Parti si impegnassero a smobilitare le milizie e a ridurre il livello delle forze convenzionali, impegno che

¹⁵¹ Sul ruolo di IFOR: Aspetti militari dell'Accordo Generale.

NATO e OSCE supervisionarono in maniera congiunta. IFOR aveva infine il mandato di ricercare ed arrestare i responsabili di crimini di guerra accusati dal Tribunale Internazionale per la ex-Jugoslavia. Il Tribunale aveva già da tempo emesso diversi mandati di cattura nei confronti degli esecutori materiali dei crimini ma a partire dalla firma degli Accordi intensificò notevolmente la portata della sua azione d'incriminazione: nel luglio del 1996 emise un mandato di cattura per Karadzic e Mladic. Per facilitare la gestione dell'ordine pubblico nelle due Entità, le Nazioni Unite inviarono una missione di polizia, posta sotto il coordinamento dell'Alto Rappresentante: compiti dell' *International Police Task Force* erano l'addestramento delle locali forze dell'ordine e l'assistenza nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.¹⁵²

La missione di polizia, ma in special modo la missione militare della NATO, perseguivano dunque l'obiettivo di fornire alla Bosnia Erzegovina una cornice di sicurezza generale soprattutto in termini di deterrenza: le azioni di coercizione furono infatti sempre molto limitate. Questa cornice di sicurezza era una condizione imprescindibile affinché le organizzazioni internazionali e le istituzioni locali potessero lavorare al buon funzionamento degli aspetti civili degli Accordi di Pace: essi solo rappresentavano infatti la garanzia di una pace duratura.

¹⁵² Sul' *International Police Task Force*: Annesso 11° dell'Accordo Generale.

2) La formula *"in together out together"*

La chiave del successo di IFOR nel mantenimento della pace risiedeva nel fatto che nel 1995 era stato firmato un Accordo di pace che aveva fotografato un equilibrio di forze e di risultati territoriali che tutte e tre le Parti avevano intenzione di preservare con un trattato di pace. UNPROFOR mancava di tutto ciò: la sua non era stata infatti una missione di mantenimento della pace bensì un tentativo parziale di imposizione della pace. Nonostante queste dovute divergenze, il fatto che il dislocamento di IFOR avesse costituito un forte deterrente all'ipotesi di ripresa delle ostilità, e la missione in sé avesse quindi raggiunto l'obiettivo primario di mantenere la pace, consolidò notevolmente i risultati del Summit di Bruxelles del 1994 riguardo la posizione dell'organizzazione transatlantica all'interno dell'architettura di sicurezza europea. La NATO, anche grazie al peso politico e militare degli Stati Uniti, stava ottenendo un successo in quel campo dove avevano invece fallito, seppur in condizioni diverse, i governi europei nel loro tentativo di riportare l'ordine in Bosnia Erzegovina tramite le Nazioni Unite. Il successo di IFOR era ulteriormente amplificato dal fatto che nel 1996 nessun governo europeo aveva la percezione dell'irreversibilità di Dayton quanto meno per i suoi aspetti militari: l'ipotesi di una ripresa delle ostilità, seppur considerata ipotetica, non era scartata a-priori. Dopo quattro anni di empasse politico-militare, il circolo virtuoso che aveva inaugurato la presenza di IFOR non poteva quindi essere interrotto a causa dell'incertezza di parte dell'amministrazione Clinton in merito all'impegno americano sul Continente tramite la NATO e la sua nuova missione strategica in Europa Centrale e Balcanica. L'esportazione della stabilità tramite l'Allargamento della NATO e, dove risultasse necessario tramite le

missioni *out of area*, rappresentava un impegno di lungo periodo di cui avevano intenzione di farsi carico gli esponenti politici del Dipartimento di Stato.¹⁵³ Gli esponenti politici e militari del Dipartimento della Difesa mantenevano invece alcune riserve: occorreva prospettare la possibilità di un disimpegno dalle operazioni militari in coerenza con la dottrina Powell in merito alla necessità costante di una *exit-strategy*, necessità ancor più impellente in Bosnia Erzegovina dove la missione, raggiunto l'obiettivo del mantenimento della pace, avrebbe inevitabilmente preso i connotati di un'operazione di *nation-building*. Coinvolgere l'esercito americano in questo tipo di operazione era opinabile nella misura in cui il numero degli obiettivi da conseguire aumentava esponenzialmente, rendendo l'esito finale incerto, e mancava per l'appunto una prospettiva a breve di *exit-strategy*. Il fatto che il mandato temporale di IFOR fosse stato fissato a Dayton per un solo anno rispecchiava anche la presenza di questa seconda anima in seno all'amministrazione Clinton e di una maggioranza repubblicana in Congresso, scettica sull'opportunità della permanenza dell'esercito americano in mancanza di interessi strategici: se per i governi europei il consolidamento della pace in Bosnia era divenuto un obbligo politico dopo il fallimento della gestione precedente e una necessità per evitare ulteriori ondate di profughi, per gli Stati Uniti l'interesse strategico esisteva unicamente in una prospettiva di lungo periodo quale il buon esito della nuova missione strategica della NATO. Nel frattempo l'esercito americano avrebbe dovuto essere coinvolto in un'operazione di *nation-building*: la maggioranza repubblicana,

¹⁵³ Il Segretario di Stato Christopher e il suo vice Holbrooke avevano compreso le implicazioni di lungo periodo del lancio della *Partnership for Peace* e del dislocamento di IFOR in Bosnia Erzegovina, implicazioni perfettamente chiare al Segretario di Stato Madeleine Albright in carica a partire dal gennaio del 1997.

al pari dei vertici militari, non condivideva i presupposti teorici di un simile concetto.¹⁵⁴

Coscienti della presenza di queste ambiguità dal lato americano, i governi europei affermarono fin dal 1996 che essi avrebbero mantenuto le propri truppe sul terreno fintantoché gli Stati Uniti avessero fatto altrettanto. La formula *in together out together*, coniata proprio dai governi europei, ben rappresenta questa volontà di rimanere presenti sul terreno in una cornice NATO: dopo gli insuccessi di UNPROFOR non era ipotizzabile nel breve periodo ricorrere ad una gestione europea di IFOR neanche nelle modalità istituzionali ed operative ideate dal Summit di Bruxelles e perfezionate dal Summit di Berlino del 1996. Del resto, la prospettiva del disimpegno del peso politico e militare della principale potenza internazionale coinvolta in IFOR ad un solo anno dalla firma degli Accordi avrebbe potuto porre in discussione lo stesso raggiungimento della pace. Tra i nazionalisti serbi era ancora viva la convinzione che Dayton non solo rispecchiasse il tradimento di Milosevic, firmatario degli Accordi perché necessitava della pace per mantenere il suo potere in Jugoslavia, ma rispecchiasse anche uno sbilanciamento delle forze sul terreno venutosi a creare solo per effetto del coinvolgimento degli Stati Uniti in favore dei croati e dei musulmani. E nelle elezioni del settembre del 1996 tutti e tre i partiti nazionalistici erano stati confermati al potere, in primo luogo il Partito Democratico

¹⁵⁴ A proposito dei dissidi in seno all'amministrazione Clinton e tra questa e il Congresso repubblicano al riguardo del futuro della missione IFOR, Dana H. Allin, *NATO's Balkan Interventions*, The International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press/Adelphi Paper, Londra, 2002 e Mahncke Dieter, *The Role of the USA in Europe: Successful Past and Uncertain Future?*, in *European Foreign Affairs Review* vol. 4 n 3, pag. 353-369, Autumn 1999

Serbo di Karadzic.¹⁵⁵ La presenza di IFOR e di ognuna delle sue componenti nazionali risultava quindi necessaria per garantire le condizioni del mantenimento della pace interetnica, condizioni che rappresentavano anche la base di partenza per ogni progresso nell'attuazione degli aspetti civili degli Accordi. L'obiettivo di fondo era quello di far cooperare le due Entità e di prospettare un percorso di riforme per far divenire il governo centrale, che a Dayton aveva ricevuto una natura confederale, un centro di potere federale secondo i parametri occidentali di governabilità: la Bosnia Erzegovina doveva giungere ad un soddisfacente livello di solidità istituzionale e politica in modo tale da attenuare il consenso di cui godevano ancora le forze nazionalistiche e sradicare i progetti nazionalistici dei due potenti vicini, Jugoslavia e Croazia. La necessità di questa prospettiva imponeva alla NATO di estendere il periodo di permanenza al di là dell'anno previsto e di allargare le sue finalità dal campo strettamente militare al campo dell'ordine pubblico in senso lato in concomitanza con un impegno da parte di tutte le Organizzazioni Internazionali presenti in Bosnia ad avviare un processo di *nation-building*. Un primo segnale in tal senso fu la decisione della NATO di rimanere in Bosnia Erzegovina oltre il limite prefissato. Sul finire del 1996 alla missione IFOR seguì la missione di stabilizzazione, SFOR, ridotta nei suoi effettivi a 32000 unità: la pace poteva dunque essere preservata anche con un numero minore di uomini ma Dayton poteva funzionare solo qualora questi uomini e la Comunità Internazionale nel suo insieme intervenissero attivamente per cambiare gli assetti di potere delle forze nazionalistiche. Questo cambiamento d'impostazione avvenne nel corso del 1997 a

¹⁵⁵ In Federazione erano emerse alcune formazioni che nel futuro avrebbero minato il monopolio del potere da parte del Partito di Azione Democratica di Izetbegovic e del partito della Comunità Democratica Croata.

seguito di una serie di avvenimenti internazionali e a seguito di positivi sviluppi politici nell'Entità serba.

3) L'avvio del processo di nation-building

La rielezione nel novembre del 1996 permise al Presidente Clinton di affermare pubblicamente che la data del disimpegno dell'esercito americano rimaneva indefinita, prendendo atto della volontà dei governi europei in tal senso e dando ascolto alle voci provenienti dal Dipartimento di Stato. Il nuovo Primo Ministro inglese, Tony Blair, fu fautore di un maggiore coinvolgimento della missione SFOR in operazioni che travalicassero il monitoraggio della linea di demarcazione e



l'attività di deterrenza. Il Regno Unito manteneva in loco il secondo contingente in termini di truppe in sostanziale parità con il contingente francese. La propensione del Presidente Chirac

verso un ricorso all'uso della forza non solo in termini dissuasivi ma anche coercitivi era già nota dall'estate del 1995 quando inviò la *Rapid Reaction Force*. Stati Uniti, Regno Unito e Francia avevano rispettivamente il comando dei tre settori in cui la NATO aveva diviso il territorio bosniaco: a partire dal 1997 si presentava dunque una situazione in cui i vertici politici dei comandi militari in Bosnia Erzegovina erano disposti ad affrontare un maggior numero di rischi. Iniziavano le prime operazioni militari di *nation-building* a partire dall'impiego delle risorse della NATO nella ricerca dei criminali di guerra. Molti esecutori materiali dei crimini, appartenenti a tutte le fazioni belligeranti, furono catturati e spediti all'Aia. Nel 1996 Karadzic e Mladic avevano abbandonato la vita politica, il primo, e l'esercito, il secondo, ma circolavano liberamente nonostante fosse stato emesso dal Tribunale Internazionale un mandato di arresto:¹⁵⁶ a partire dal 1997 furono costretti quanto meno a entrare in clandestinità. Nella Repubblica serba SFOR chiuse di forza i trasmettitori televisivi, ancora adoperati dai dirigenti legati al Partito Democratico Serbo per diffondere i veleni della propaganda nazionalista.¹⁵⁷

La decisione del Presidente americano di tener fede agli impegni di politica estera presi in sede NATO eliminò i timori dei governi europei circa gli sviluppi del programma di addestramento e fornitura militare per l'esercito musulmano.¹⁵⁸

Questo programma intendeva rafforzare l'equilibrio delle forze venutosi a creare tra le Parti in lotta con le vittorie croato-musulmane del 1995. Tuttavia i governi europei

¹⁵⁶ I governi e le organizzazioni internazionali impegnati in Bosnia avevano la convinzione che la cattura della leadership serbo-bosniaca avrebbe creato troppa tensione in seno alla comunità serba tenendo conto del consenso di cui ancora godevano Karadzic e Mladic.

¹⁵⁷ A proposito dell'azione di SFOR: Cviic Christopher, *Unfinished Business in the Former Yugoslavia Area*, in *The International Spectator* vol. n°2, April-June 1998

¹⁵⁸ Il programma era noto in inglese con la formula "*Train and Equip*".

lo percepivano anche e soprattutto in funzione della volontà da parte dell'amministrazione Clinton di abbandonare nel breve periodo la Bosnia Erzegovina lasciando come custode della pace un forte esercito musulmano. A partire dal 1997 i governi europei iniziarono invece ad apprezzarne le implicazioni per le ipotetiche velleità del campo serbo: le truppe della NATO e il rafforzamento dell'esercito musulmano rappresentavano due rilevanti elementi di deterrenza per ogni tentativo di ripresa delle ostilità da parte delle forze nazionaliste della Repubblica serba.

La presenza della missione SFOR fu indispensabile affinché le operazioni logistiche per il ritorno dei rifugiati e degli sfollati avvenissero senza incidenti e proseguissero senza indugi. L'iniziativa delle "Città Aperte", lanciata dal UNHCR nel 1997, diede in questo senso sviluppi positivi legando la distribuzione degli aiuti umanitari per le amministrazioni municipali alla constatazione da parte degli ufficiali dell'OSCE di un effettivo ritorno: il dato di riferimento per rimediare agli effetti della pulizia etnica era il censimento del 1991. Nel corso dei due anni dall'interruzione delle ostilità avevano fatto rientro 381.000 dei due milioni e trecentomila rifugiati e sfollati causati dal conflitto.¹⁵⁹

La riunione del dicembre del 1997 a Bonn del Consiglio di Implementazione della Pace approvò una delle principali iniziative della Comunità Internazionale per quanto riguardava la necessità di avviare un processo di *Nation-Building*: all'Alto Rappresentante furono conferiti poteri con cui intervenire in maniera intrusiva nella vita politica delle istituzioni locali. Il nuovo Alto Rappresentante, l'ex Ministro degli

¹⁵⁹ Se in riferimento al numero effettivo dei rifugiati e sfollati questo rientro poteva considerarsi poca cosa, non lo era in riferimento ad altre situazioni di post-conflitto, anche limitrofe, quale la situazione di Cipro, dove il rientro non è di fatto avvenuto.

Esteri spagnolo Carlos Westendorp,¹⁶⁰ avrebbe da allora in avanti fruito dei cosiddetti “Poteri di Bonn” per imporre leggi di riforma che il meccanismo dell’ “interesse vitale” impediva di adottare e per rimuovere da cariche politiche ed amministrative persone responsabili di crimini durante la guerra e legate alla criminalità organizzata. Le sfide per il successo degli Accordi di Dayton non risiedevano solamente nelle permanenti lacerazioni inter-etniche ma anche nella pervasività della criminalità organizzata: la capacità di ogni comunità etnica di autofinanziarsi con il ricorso ai traffici illeciti è stata infatti una delle ragioni di una così lunga durata del conflitto.¹⁶¹

Questo crescente intervento negli affari interni alla Bosnia Erzegovina si combinò con un cambiamento politico in seno all’Entità serba. Nel corso del 1997 il contrasto all’interno del Partito Democratico Serbo tra la corrente facente capo al membro della Presidenza collettiva Momcilo Krajisnik, legato al deposto ma ancora influente Karadzic, e la corrente facente capo al Presidente della Repubblica serba Biljana Plavsic, decisa a recidere i rapporti con la precedente leadership corrotta ed ultra nazionalista e, per questo suo obiettivo, posta sotto protezione del contingente SFOR, si risolse con la convocazione di elezioni anticipate. Sebbene il Partito Democratico Serbo risultasse ancora essere la forza di maggioranza relativa, l’Alleanza del Popolo Serbo, forza politica nata dalla scissione dal Partito di Karadzic, riuscì a dar vita ad una coalizione governativa grazie ai voti dei deputati in rappresentanza dell’elettorato croato e musulmano non ancora rientrato nel territorio della

¹⁶⁰ Carlos Westendorp è stato eletto Alto Rappresentante nella sessione del Consiglio di Implementazione della Pace del giugno del 1997 a Sinora, in Portogallo.

¹⁶¹ In proposito: Alessandro Politi, *The New Dimension of organised crime in Southeastern Europe*, in *The International Spectator* vol. n°4, October-December 1999

Repubblica serba.¹⁶² Milorad Dodik, esponente liberale e non nazionalista, divenne Primo Ministro. L'Unione Europea sbloccò immediatamente il flusso di aiuti per la ricostruzione e lo sviluppo, trattenuto fino ad allora a causa della permanenza al potere dell'establishment di Karadzic.

Al fine di non nuocere al tentativo di rinnovamento politico promosso dalla Plavsic e da Dodik, la Commissione Internazionale, che avrebbe dovuto decidere delle sorti del distretto di Brcko entro il 1998, optò per un rinvio della questione. Nel decidere a quale delle due Entità spettasse la giurisdizione su Brcko la Commissione avrebbe dovuto tener conto del censimento del 1991 e avrebbe dunque assegnato il distretto alla Federazione. Tenendo conto della rilevanza strategica del luogo per il controllo del quale il generale Mladic aveva combattuto quattro anni di guerra, una simile decisione avrebbe unicamente giovato al successo della propaganda nazionalista del Partito Democratico Serbo. L'arbitrato si risolse nel 2000 stabilendo l'indipendenza del distretto, posto unicamente sotto la giurisdizione del governo centrale, non volendo ancora una volta creare dissapori all'interno della Repubblica serba.

Gli sviluppi positivi nella Repubblica serba furono confermati dalle elezioni politiche generali del 1998: il Partito Democratico Serbo risultò nuovamente la forza politica di maggioranza relativa ma, anche grazie ad una forte pressione internazionale, l'esperimento della coalizione di partiti moderati, inaugurato nel 1997, non fu interrotto. Nella Federazione la tornata elettorale del 1998 non suscitò particolari cambiamenti: la Comunità Democratica Croata e il Partito di Azione Democratica, le due formazioni di orientamento nazionalista, furono nuovamente confermate al governo. Le rispettive leadership iniziavano però a mostrare un certo pragmatismo:

¹⁶² In base al censimento del 1991 l'OSCE riuscì a configurare questo elettorato che prese parte alle operazioni di voto dal territorio della Federazione.

quella croata avrebbe evitato da allora in avanti di ricorrere sistematicamente al meccanismo dell' "interesse vitale" mentre Izetbegovic, sempre confermato alla guida del Partito di Azione Democratica ed esponente musulmano della Presidenza collettiva, avrebbe progressivamente preso atto del fatto che il superamento dei freni istituzionali instaurati a Dayton poteva unicamente avvenire tramite un processo riformistico di lungo periodo. Nonostante la permanenza al potere delle stesse formazioni politiche che avevano combattuto durante il conflitto croato-musulmano del 1993, la cooperazione politica tra le due Comunità proseguì dunque nello sforzo di rendere funzionali ed efficaci le istituzioni legislative ed esecutive della Federazione.

A dare impulso allo sviluppo delle istituzioni centrali provvedeva invece l'azione dell'Alto Rappresentante: a questo livello era inevitabilmente presente un vacuum politico e istituzionale a causa dalla sostanziale assenza di volontà, da parte delle forze rappresentative dei croati e dei serbi, di concedere spazi di manovra ad un governo che avrebbe inevitabilmente sottratto poteri e competenze alle due Entità. Tramite i "Poteri di Bonn", Westerdorp riuscì quanto meno a rafforzare l'azione del governo in materia di politica commerciale e monetaria: nel 1999 il varo di una moneta nazionale, il Marco Bosniaco, fu salutata da tutta la Comunità Internazionale come un felice sviluppo lungo il percorso della normalizzazione del paese. Con una moneta comune i flussi commerciali tra le due Entità potevano solo aumentare, facendo sperare che alla cooperazione economica seguisse la cooperazione politica. E la scadenza elettorale del 2000 risultava in questo senso un appuntamento imprescindibile: il cammino verso il pieno sviluppo del processo iniziato a Dayton era ancora molto lungo.

4) Dayton e il cambiamento del ruolo di Milosevic

Il compromesso di pace raggiunto a Dayton rappresentava anche la vittoria di Milosevic nella sua personale lotta politica con la leadership di Pale: il Documento del Patriarca gli conferì pieni poteri negoziali nelle trattative di pace emarginando Karadzic dal ruolo di rappresentanza della comunità serbo-bosniaca. Nel 1995 Milosevic era dunque divenuto artefice e garante degli Accordi di pace.¹⁶³

In una prospettiva di un precoce disimpegno dalla Bosnia Erzegovina, i governi europei e gli stessi Stati Uniti avrebbero dovuto fare affidamento sulla capacità di Milosevic di tenere a freno le velleità nazionalistiche dell'Entità serba mantenendo la reintroduzione di sanzioni internazionali come unica leva di pressione sul regime di Belgrado. La Jugoslavia doveva infatti avviare un processo di rinascita sociale e non avrebbe più sostenuto le sanzioni internazionali e una produzione economica principalmente orientata verso l'alimentazione della guerra: un simile scenario avrebbe posto in discussione la stessa permanenza al potere di Milosevic.

Gli sviluppi intercorsi tra il 1995 e il 1997 in Bosnia Erzegovina intaccarono la dipendenza della Comunità Internazionale dal regime di Belgrado: la decisione relativa al mantenimento delle truppe NATO e l'avvio del processo di *nation-*

¹⁶³ Qualora avesse mantenuto il proprio potere negoziale, Karadzic ne avrebbe nuovamente fatto un uso propagandistico e demagogico, rimettendo ancora una volta alla volontà del suo popolo le sorti del processo di pace. Milosevic si dimostrò invece disponibile a sciogliere alcuni nodi fondamentali del conflitto: l'accettazione dello schema di spartizione territoriale 51/49% per le due Entità bosniache, la convocazione di un arbitrato internazionale in merito allo statuto del comune di Brcko e la risoluzione del contenzioso riguardo il futuro della Slavonia Orientale, sotto controllo serbo nel 1995. Una missione delle Nazioni Unite avrebbe amministrato la Slavonia Orientale per un periodo di due anni, al termine del quale la regione sarebbe tornata sotto sovranità croata dietro garanzie di autonomia politica da parte del governo di Zagabria.

building come naturale conseguenza del compromesso istituzionale raggiunto a Dayton fecero divenire la stessa Comunità Internazionale garante del mantenimento e del consolidamento della pace. La ripresa delle ostilità risultava difficilmente riproponibile non tanto perché la Jugoslavia versava in pessime situazioni socio-economiche e il campo croato-musulmano era divenuto un'unione di forze temibile ma in quanto vi era una forza di dissuasione di 32000 soldati della NATO, impegnati fin dal 1995 nella smobilitazione e nel disarmo delle forze convenzionali e nella lotta al contrabbando di armi.¹⁶⁴ La stessa leadership nazionalistica era stata parzialmente estromessa dal potere grazie alla nascita di una coalizione di forze più moderate, fautrici quanto meno di un approccio più costruttivo nei confronti degli sforzi e degli obiettivi della Comunità internazionale.¹⁶⁵

Anche in coerenza con questi sviluppi in Bosnia Erzegovina, dove le capacità di leadership di Milosevic sull'intero panorama dei serbi in ex-Jugoslavia non costituivano più una precondizione per il mantenimento e il consolidamento della pace, gli Stati Uniti e i governi europei poterono gestire la nuova crisi del Kosovo con un approccio rigoroso e severo nei confronti delle responsabilità del regime di Belgrado.

Le cause della crisi erano da ricondurre alla politica nazionalista con cui Milosevic aveva gestito fin dalla sua ascesa al potere il rapporto con le minoranze interne alla Serbia: nel 1989 egli aveva negato i diritti di autonomia politica spettanti alle due

¹⁶⁴ I serbi non avrebbero potuto riprendere le ostilità anche per il fatto che dal 1995 a supervisionare il flusso di merci tra le due sponde della Drina, fonte continua di sostentamento per la comunità serba, non vi era una missione di osservazione bensì una missione militare della NATO.

¹⁶⁵ A proposito della fine del rapporto di dipendenza della Comunità Internazionale nei confronti della leadership di Milosevic: Cviic Christopher, *Unfinished Business in the Former Yugoslavia Area*, in *The International Spectator* vol. n°2, April-June 1998

province del Kosovo e della Vojvodina secondo la Costituzione jugoslava del 1974.¹⁶⁶ La comunità albanese, che rappresentava più della metà della popolazione residente in Kosovo, costituì uno stato parallelo sotto la guida di Ibrahim Rugova, intenzionato ad adoperare una strategia pacifista in risposta alla politica repressiva di Milosevic. Lo strumento di opposizione cui Rugova fece affidamento era la politica dell'aumento del tasso di natalità della comunità albanese: sul lungo periodo il dominio dei serbi sarebbe risultato insostenibile sul piano demografico. Questa strategia fu però posta in discussione dalla nascita nel 1997 dell'Esercito di Liberazione del Kosovo:¹⁶⁷ l'indipendenza della provincia albanese andava conseguita nel breve periodo con il ricorso al terrorismo e alla lotta armata. Con questi presupposti risultava inevitabile il manifestarsi di scontri tra le forze di polizia serba e le milizie dell'Esercito di Liberazione, scontri che si intensificarono nel corso del 1998. L'ipotesi che Milosevic ricorresse nuovamente alla strategia di pulizia etnica per porre fine alla presenza albanese in Kosovo costituiva una minaccia politicamente e moralmente inaccettabile, cui Stati Uniti e governi europei intendevano rispondere senza gli indugi con cui avevano agito in Bosnia Erzegovina. In questa occasione, fin dall'inizio della gestione della crisi, il negoziato diplomatico, svoltosi a Rambouillet ad inizio 1999, si combinò con un esplicito intendimento da parte della NATO ad intervenire militarmente contro la Serbia nel caso in cui il compromesso di pace fosse stato rifiutato da Milosevic.

Questa chiara volontà di ricorrere all'uso della forza rispecchiava anche la presenza di ciò che era mancato nel corso del conflitto in Bosnia Erzegovina: una delineata architettura di sicurezza del Continente riposta sulle capacità di proiezione della

¹⁶⁶ In proposito paragrafo 2 del primo capitolo.

¹⁶⁷ Quest'esercito è anche noto sotto la sigla albanese UCK.

forza della NATO e sulla volontà di esportare la stabilità in Europa Balcanica tramite le sue missioni *out of area*, di cui IFOR e SFOR costituivano un precedente di successo. La chiarezza nelle modalità con cui ricorrere all'uso della forza si combinava con la presenza di un interesse strategico ad una celere ed efficace risoluzione della crisi, interesse anch'esso mancante nella crisi precedente. Nel 1999 Milosevic non solo poteva essere colpito perché il suo potere non era più necessario per la stabilizzazione della Bosnia Erzegovina ma *doveva* essere colpito anche perché la sua politica repressiva in Kosovo e il suo modello di gestione del potere costituivano una minaccia per la stabilità dei regimi limitrofi.

5) La crisi del Kosovo alla luce degli sviluppi regionali

La crisi del Kosovo minacciava direttamente la Macedonia e l'Albania: il flusso di profughi, causato dalle rappresaglie delle forze di polizia serba a seguito degli attentati dell'Esercito di Liberazione del Kosovo, poneva a rischio la stabilità politica dei due paesi.¹⁶⁸ Qualora Milosevic avesse attuato una strategia di pulizia etnica su larga scala, l'esodo di albanesi che ne sarebbe scaturito avrebbe notevolmente accresciuto le tensioni interetniche in Macedonia tra la comunità maggioritaria macedone di religione ortodossa e la comunità minoritaria albanese di religione musulmana. Dal canto suo, l'Albania non avrebbe potuto tollerare un flusso incontrollato di profughi, avendo già nel 1997 affrontato una profonda crisi socio-politica a seguito di una serie di scandali finanziari ed assicurativi.

¹⁶⁸ Nel 1998 si contavano già 200.000 profughi.

L'escalation del conflitto in Kosovo avrebbe suscitato problemi di ordine interno alla Macedonia e all'Albania ma non avrebbe provocato quel contagio del conflitto che la Comunità Internazionale temeva all'epoca della crisi in Bosnia Erzegovina.¹⁶⁹ Infatti, il repentino ricorso all'uso della forza in caso di fallimento del negoziato di Rambouillet rifletteva la volontà di abbattere il dominio di Milosevic nei confronti della comunità albanese ma anche la volontà di impedire un'ipotetica estensione del raggio d'azione dell'Armata Popolare dal Kosovo alla Macedonia, posta sotto tutela delle Nazioni Unite all'epoca del conflitto in Bosnia Erzegovina e poi dal 1997 posta direttamente sotto tutela della NATO. L'ipotesi del contagio rimaneva però teorica anche e soprattutto per il fatto che, nel periodo intercorso tra la firma degli Accordi di Dayton e il negoziato di Rambouillet, l'intera regione aveva affrontato una serie di cambiamenti politici, definibili anche come seconda transizione balcanica, che avevano aperto una nuova fase nel processo interno di transizione, nei rapporti di vicinato nella penisola e nei rapporti con le istituzioni euro-atlantiche.

L'ipotesi di spartizione della Macedonia tra la Serbia e la Grecia, ventilata all'epoca del conflitto in Bosnia Erzegovina, era oramai del tutto irrealistica. Il processo di pace aperto a Dayton aveva coinvolto anche la parte meridionale della ex-Jugoslavia: Holbrooke era riuscito a risolvere le dispute diplomatiche ed economiche tra la Grecia e la Macedonia spingendo i due Stati ad optare per il Riconoscimento reciproco dei confini territoriali e ponendo fine all'embargo greco sull'economia macedone. A seguito della crisi economica e finanziaria del 1997, una nuova coalizione governativa, guidata dal socialista Fatos Nano, era giunta al potere in Albania. Il nuovo Primo Ministro considerava la presenza dell'Esercito di

¹⁶⁹ In proposito paragrafi 2.4 e 3 del capitolo terzo.

Liberazione del Kosovo nel nord dell'Albania più una minaccia alla stabilità del suo paese che non un'opportunità da sfruttare per avanzare pretese sulla sovranità del Kosovo. Obiettivi del nuovo governo erano quindi la riforma del sistema politico interno, radicalmente corrotto e minacciato dall'infiltrazione della criminalità organizzata, e il rilancio economico e sociale del paese. E a vigilare sul perseguimento di questi obiettivi vi erano l'Italia e l'Unione Europea. L'Albania poteva infatti contare sul supporto politico e militare della missione Alba, lanciata dall'Italia proprio per rispondere allo stato di anarchia creatosi a seguito degli scandali assicurativi, e sul supporto economico e finanziario dell'Unione Europea.¹⁷⁰

All'indomani della pace di Dayton, Romania e Bulgaria sperimentarono un fecondo cambiamento politico interno. Nel 1996 la nuova coalizione liberale, guidata da Costantinescu, diede il via ad una serie di riforme politiche anche e soprattutto nel rapporto tra il governo centrale e la folta minoranza ungherese in Transilvania. La Romania intendeva perseguire una politica volta a stabilire buoni rapporti diplomatici con i propri vicini, in primo luogo l'Ungheria, in modo tale da conseguire nel breve periodo l'adesione alla NATO.¹⁷¹ L'obiettivo di lungo termine

¹⁷⁰ La crisi albanese del 1997 poteva rappresentare un'opportunità per mostrare le capacità di azione dell'Unione dell'Europa Occidentale: per rimediare allo stato di anarchia non occorreva una missione militare su larga scala; occorreva invece una missione umanitaria e al tempo stesso capace di offrire supporto all'azione delle forze dell'ordine locali. Si trattava dunque di compiti rientranti nella categoria delle missioni Petersberg, pienamente congeniali all'UEO fin dal 1992. L'Italia propose di intervenire tramite l'UEO ma la proposta fu scartata dal Regno Unito che non intendeva rafforzare il ruolo dell'Unione nel campo della gestione militare delle crisi, secondo una tradizione di politica internazionale riscontrata già in occasione del veto posto nel 1991 alla proposta francese di spedire una missione di *peace-keeping* in Croazia. In proposito: Di Feliciano Susanna, *EU Foreign Policy and Albania*, in *European Foreign Affairs Review* vol. n°4 issue 4, pag. 519-536, winter 1999

¹⁷¹ La Romania doveva tessere buoni rapporti di vicinato anche con la Moldavia. La NATO non avrebbero affrontato il rischio di accettare al suo interno un nuovo alleato che perseguiva una politica

rimaneva l'adesione all'Unione Europea, processo inevitabilmente più complesso perché l'integrazione verte su un maggior numero di ambiti.

Il partito socialista bulgaro fu sconfitto alle elezioni del 1997: la nuova coalizione liberale, guidata da Kostov, attuò una strategia simile a quella della Romania seppur con maggiori difficoltà in politica interna. L'avanzamento nel processo di democratizzazione si legava alla necessità di instaurare buone relazioni diplomatiche in primis con la Macedonia, la Grecia e la Turchia così come richiedevano gli obblighi discendenti dall'adesione alla *Partnership for Peace*.¹⁷²

Il successo con cui l'Europa Centrale proseguiva nel suo cammino d'integrazione con l'Unione Europea e con la NATO ha certamente influito sull'avvio di questa seconda transizione in Romania e Bulgaria. Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Slovenia facevano parte del primo gruppo di paesi che l'Unione Europea avrebbe accolto al suo interno, secondo quanto stabilito dal Summit europeo di Lussemburgo del 1997.¹⁷³ Dal canto suo, nel 1997 la NATO aprì direttamente i negoziati di adesione con i tre paesi costituenti il gruppo di Visegrad.

ambigua nei confronti della popolazione moldava di origine rumena prefigurando, in ultima istanza, una rischiosa ipotesi di annessione. Tuttavia il conflitto tra la Moldavia e la Transnistria si era apparentemente concluso nel 1994 con la ratifica di una nuova costituzione che stabiliva la sovranità moldava sulla regione orientale fintantoché la Moldavia fosse rimasta uno stato assolutamente indipendente, senza perseguire una politica di unione con la Romania. Anche alla luce di questi sviluppi in Moldavia, Costantinescu aspirava ad aprire i negoziati di adesione con la NATO già a partire dal 1997. In proposito: Bianchini Stefano, *Sarajevo le Radici dell'Odio. Identità e Destino dei Popoli Balcanici*, Edizioni Associate Editrice Internazionale, Roma, 1996

¹⁷² A proposito della seconda transizione di Romania e Bulgaria: Linz Juan e Stepan Alfred, *L'Europa post-Comunista*, il Mulino, Bologna, 2000 e "*The challenge of NATO Enlargement*" edited by Anton A. Bebler; Praeger; Westport; Connecticut; London; 1998

¹⁷³ A proposito dell'Allargamento dell'Unione Europea in Europa Centrale e Balcanica: Enrico Letta, *L'Europa a Venticinque*, Mulino, Bologna, 2005

Questi importanti sviluppi rendevano impensabile un contagio del conflitto dal Kosovo alla parte meridionale della penisola: nessun regime della regione aveva intenzione di screditare la propria reputazione nei confronti dell'Occidente, intervenendo in forma diretta o indiretta nel conflitto. Tuttavia la crisi costituiva pur sempre una minaccia all'ordine politico che stava progressivamente ponendo radici nella regione, un ordine basato sul rispetto dell'integrità territoriale, sulla tutela dei diritti umani e delle minoranze e sulla volontà di dar vita a forme di cooperazione politica e soprattutto economica. La politica repressiva in Kosovo non era altro che uno strumento con cui Milosevic custodiva il potere in Jugoslavia, facendo leva sulla tradizionale avversione dei serbi nei confronti della comunità albanese.¹⁷⁴ Il nazionalismo di Belgrado andava però in netta controtendenza con gli sforzi che le altre capitali della regione, in particolare Lubiana, Tirana, Skopje, Sofia e Bucarest, sostenevano al fine di instaurare un ordine regionale di pace e di stabilità. Queste capitali non intendevano più, qualora lo avessero fatto in passato, far leva sul nazionalismo interno per auto-legittimarsi al potere ma intendevano ricercare un ordine regionale che permettesse di avviare un circolo virtuoso di sviluppo politico ed economico. E proprio all'indomani di Dayton stavano dando buoni frutti iniziative di cooperazione regionale quali la Cooperazione Economica nel Mar Nero guidata dalla Turchia, l'Iniziativa Centroeuropea guidata dall'Italia, la *Southeast European Cooperative Initiative* sotto l'egida degli Stati Uniti ed infine la Conferenza

¹⁷⁴ Quando il Kosovo era una provincia autonoma all'interno della Jugoslavia, la comunità albanese non mancò di compiere violenze nei confronti della minoranza serba e tentò di estraniarla dalla vita politica della provincia.

Balcanica per la Stabilità e la Cooperazione su iniziativa degli attori regionali.¹⁷⁵ Queste importanti forme di cooperazione avevano però una portata di medio termine, costituivano un preludio per la futura integrazione politica ed economica con l'Unione Europea e per la futura integrazione militare con la NATO. E i governi europei intendevano premiare questo intelligente disegno politico: in occasione del summit della NATO del 1997, Francia e Italia sponsorizzarono la candidatura per l'avvio dei negoziati di adesione della Romania e della Slovenia, candidatura in quell'occasione bocciata dal veto americano.¹⁷⁶ In coerenza con questi importanti sviluppi nella regione, il nazionalismo di Milosevic non poteva essere tollerato: in caso di passività della Comunità Internazionale, la repressione in Kosovo avrebbe quanto meno comportato la reintroduzione delle sanzioni internazionali recando danno all'economia regionale e agli sforzi di cooperazione nella penisola balcanica e tra questa e l'Unione Europea. Al danno economico si sarebbe aggiunto il danno politico: se Milosevic poteva continuare indisturbato la sua politica di repressione, il suo modello di gestione del potere poteva divenire un paradigma: i partiti nazionalistici, presenti nei sistemi politici dei regimi limitrofi seppur relativamente influenti, avrebbero potuto in prospettiva guadagnare maggiore spazio politico in netta controtendenza con l'ordine politico in fieri. Alla luce di questi rischi, era dunque opportuno che governi europei e Stati Uniti lavorassero affinché la comunità

¹⁷⁵ A proposito del nuovo ordine di stabilità e pace nella penisola: Tsoukalis Loukas, *Economic aspects of European and Balkan regional integration*, in *The International Spectator* vol. n°4, October December 1999 e Ettore Greco, *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, Quaderni dell'Istituto affari internazionali, Roma, 2000

¹⁷⁶ In proposito: Roberto Menotti, *Il Processo di Allargamento della NATO e le implicazioni per l'Italia*, in *Documenti Istituto affari Internazionali*, 1998

albanese conquistasse i dovuti standard di autonomia politica, assestando in questo modo un colpo politico al regime nazionalista di Milosevic.

Il rifiuto del compromesso di Rambouillet da parte serba fu quindi la causa dell'intervento militare della NATO nel marzo del 1999. I governi europei e gli Stati Uniti basarono la loro azione politica e militare su un ragionamento analogico in rapporto alla precedente esperienza bosniaca: essi pensarono che la sola minaccia concreta dell'uso della forza aerea, o una sua dimostrazione in un ristretto periodo di tempo, bastasse affinché Milosevic acconsentisse al dispiegamento di una forza NATO in Kosovo. Questo calcolo si rivelò sbagliato. Milosevic aveva perfettamente capito che l'intervento terrestre della NATO era preludio a una prossima indipendenza, ipotesi inaccettabile per gran parte della comunità serba di Jugoslavia.¹⁷⁷ Nel corso dei negoziati di Rambouillet emerse già la questione della futura indipendenza della provincia.¹⁷⁸ Annunciare una simile ipotesi fu un errore perché non offriva margini di compromesso con Milosevic: non era del resto in linea nemmeno con lo spirito di Dayton che aveva imposto a tre distinte comunità etniche la prospettiva futura di cooperare sotto un'unica cornice statale nonostante il peso di profondi odi e rancori reciproci. Il Kosovo doveva quindi rimanere agganciato alla Serbia o alla Jugoslavia: i negoziati di Rambouillet dovevano unicamente lavorare

¹⁷⁷ Quest'ipotesi comprometteva anche la stabilità del regime. Fin dal 1989 la carta vincente di Milosevic era stata la sua capacità di tenere sotto controllo la provincia del Kosovo sia sotto la Jugoslava federale socialista sia sotto la Jugoslavia federale degli anni 90'.

¹⁷⁸ Una delle proposte di compromesso stabiliva che, dopo un periodo di due anni di amministrazione transitoria da parte delle Nazioni Unite, la comunità albanese del Kosovo avrebbe deciso lo status futuro della provincia tramite referendum. Se questa proposta fosse stata accettata era chiaro che il Kosovo sarebbe divenuto indipendente: dieci anni di repressione serba e la storica avversione degli albanesi nei confronti dei serbi e viceversa avrebbero certamente pesato come un macigno in favore dell'indipendenza. In proposito: Pirjevec Joze, *Le Guerre Jugoslave. 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001

affinché la comunità albanese ricevesse il più alto standard di autonomia. Milosevic decise quindi di porre la Comunità Internazionale di fronte al fatto compiuto facendo durare la guerra per tre lunghi mesi a dispetto di quanto inizialmente ipotizzato. Il Kosovo andava completamente ripulito nei territori a maggioranza serba e nei territori dove erano presenti i monasteri di culto ortodosso.



Se la Jugoslavia non poteva avere il Kosovo doveva preparare la strada per inglobarne la parte più preziosa per i serbi: nell'ottica di Milosevic, il futuro negoziato sullo status della provincia non avrebbe potuto trascurare i risultati conseguiti sul terreno e avrebbe quindi stabilito una spartizione del Kosovo piuttosto che l'indipendenza di tutta la provincia.



In coerenza con la cartina etnica, quest'ipotesi di spartizione rispecchiava la volontà di Milosevic di anettere quelle aree del Kosovo dove risiedono i luoghi di culto ortodosso e dove si concentra maggiormente la presenza serba.

Questo disegno aveva anche un suo audace coronamento. Fin dall'inizio delle ostilità, El'cin e Milosevic si erano accordati affinché la Russia, che si era opposta all'intervento in Kosovo e che ne aveva per di più negato la legittimità internazionale ponendo il veto in Consiglio di Sicurezza, garantisse la protezione dei serbi in Kosovo con la presenza di proprie truppe. All'indomani dei bombardamenti aerei, il contingente russo di stanza in Bosnia Erzegovina si diresse via Montenegro in Kosovo al fine di prendere posizione proprio nei luoghi dove si era concentrata la

pulizia etnica delle forze di polizia serbe.¹⁷⁹ Questo piano fallì nella sostanza sia perché il Presidente Clinton chiese a Bulgaria e Romania di non concedere lo spazio aereo alla Russia, intenzionata ad inviare ulteriori rinforzi al contingente già in loco,¹⁸⁰ sia perché la stessa NATO risultò incapace di frenare le ritorsioni che gli albanesi perpetuarono nei confronti dei serbi subito dopo il ritiro delle forze di Milosevic dal Kosovo.

Il conflitto in Kosovo si chiuse dunque con il dislocamento in Kosovo di una forza NATO e con l'avvio di un regime di amministrazione interinale da parte delle Nazioni Unite. Si era in questo modo chiuso un altro capitolo del violento processo di dissoluzione della Jugoslavia. Se la gestione di questo processo doveva rappresentare l'“Ora dell'Europa” secondo le parole del Presidente di turno della Comunità Europea nel 1991, quest'affermazione era stata smentita dal contributo fondamentale che gli Stati Uniti avevano offerto ai governi europei nel percorso diplomatico e militare per giungere a Dayton, nel processo di attuazione di Dayton e nella risoluzione della crisi in Kosovo. Era quindi giunto il momento che l'Unione Europea aprisse una nuova stagione politica nei rapporti con la regione.

¹⁷⁹ A proposito del ruolo della Russia durante la crisi del Kosovo: Sinatti Piero, *La Russia, la NATO e la guerra del Kosovo*, in Affari Esteri, estate 1999 e Spasskij Nikolaj, *La Russia, l'Europa e la guerra nei Balcani*, in Affari Esteri, estate 1999

¹⁸⁰ L'adesione di Romania e Bulgaria alla *Partnership* aveva già assicurato alla NATO partner preziosi. In proposito: Morawski Dominik, *I nuovi della NATO e la guerra del Kosovo*, in Affari Esteri, estate 1999

Conclusione

Il Consiglio Europeo di Colonia del giugno 1999 lanciò il Patto di Stabilità per l'Europa Sudorientale, una iniziativa dal forte valore politico volta a conferire nuovo lustro all'azione europea nella regione. Dopo il fallimento della gestione europea del conflitto in Bosnia Erzegovina, gli Stati Uniti guidavano attraverso la NATO l'azione internazionale di mantenimento della pace nella penisola balcanica. Si erano anche ritagliati un ruolo nella promozione della cooperazione politica ed economica regionale tramite la *Southeast European Cooperative Initiative*. La *Partnership for Peace* inseriva infine gran parte degli Stati balcanici in un circuito di cooperazione militare con la NATO che per alcuni di essi, Slovenia, Bulgaria e Romania, costituiva l'ultima fase di cooperazione prima dell'avvio dei negoziati di Adesione. Il Patto intendeva far riemergere il ruolo dell'Unione Europea non tanto quale attore internazionale capace di gestire le crisi quanto come attore internazionale capace di guidare i processi di *nation-building*, di transizione e consolidamento dei sistemi politici ed economici e di integrazione economica regionale. Un attore che avrebbe manifestato la propria leadership internazionale adoperando strumenti di *soft power* piuttosto che di *hard power*. Nel 1991 il coinvolgimento della Troika europea nella mediazione tra Armata Popolare e Slovenia rappresentò l'inizio di una lunga serie di impegni non mantenuti da parte dell'Unione Europa e da parte delle Nazioni Unite: gestire i conflitti scaturiti dal processo di dissoluzione della Jugoslavia si rivelò essere un'impresa che andava al di là della capacità operativa e soprattutto della volontà politica dei governi europei. Nel 1999 l'Unione Europea non intendeva saggiare la portata politica del suo Secondo Pilastro ma intendeva esporre l'azione

internazionale del suo Primo Pilastro, meno vistosa sul piano politico ma quanto mai efficace sul lungo periodo. I risultati che l'Unione aveva conseguito nel rafforzare la transizione politica ed economica dell'Europa Centrale dovevano essere conseguiti anche in Europa Balcanica. Durante gli anni '90, l'Unione Europea aveva infatti dimostrato una capacità di attrazione piuttosto che di azione. Il Patto di Stabilità intendeva seguire proprio questa direttiva: attrarre la penisola balcanica verso l'Unione avviando un processo di perfezionamento affinché i sistemi politici ed economici della regione acquisissero un livello adeguato di standard democratici e di economia di mercato e proseguissero nella costruzione di un ordine politico incentrato sull'integrità dei confini, sul rispetto delle minoranze e sulla cooperazione politica ed economica. E questa direttiva di fondo spiega perché il Patto fa riferimento all'Europa Sudorientale piuttosto che all'Europa Balcanica. La Dichiarazione di Sarajevo del 1999, con la quale il Patto è stato solennemente annunciato, non affermava apertamente la prospettiva di adesione ma costituiva un primo impegno politico in questo senso: l'Unione europea intendeva quindi ricongiungersi alla parte sudorientale del Continente, sradicando i motivi di instabilità che avevano storicamente tormentato la regione tanto da far divenire il termine Balcani un sinonimo di anarchia politica.

L'Unione europea varò il Patto di Stabilità mentre la crisi del Kosovo era ancora in corso: l'iniziativa rifletteva la volontà dei governi europei di mostrare alle proprie opinioni pubbliche la capacità di alternare e dosare sapientemente l'uso della forza con il dialogo politico e la cooperazione allo sviluppo. Ed in questo senso il Patto doveva anche risolvere problemi di ordine tecnico-operativo che avevano indebolito gli sforzi della Comunità Internazionale durante gli anni '90. Una serie di istituzioni

ed agenzie internazionali avevano fino ad allora sostenuto lo sviluppo socio economico e la ricostruzione materiale della regione balcanica: la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'UNHCR, l'UNDP e l'Unione Europea. Quest'ultima agiva sia in maniera diretta tramite i programmi di ricostruzione economica della Commissione, in primis il programma PHARE, sia in maniera indiretta tramite la Banca Europea per gli Investimenti e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Questa pluralità di attori era chiaramente evidente in Bosnia Erzegovina, dove i programmi di risanamento economico delle istituzioni finanziarie internazionali non sempre convergevano con gli sforzi dell'Unione nella ricostruzione materiale del paese. Il Patto intendeva quindi evitare la duplicazione delle iniziative e provvedere affinché l'aiuto e il credito fossero a tutti gli effetti legati all'avvio di politiche di riforma del sistema politico ed economico e al potenziamento del processo di *nation-building* nel caso bosniaco. A tal fine il Patto predispose una struttura centrale di coordinamento tra tutti gli attori internazionali operanti nella regione, creando un segretariato generale e tre tavoli di lavoro distinti. Il primo, quello economico, mirava alla valutazione e al finanziamento di progetti relativi alle infrastrutture regionali, all'integrazione economica regionale e alla promozione di un clima favorevole agli investimenti. Il secondo concerneva lo sviluppo della democrazia e la tutela dei diritti umani e delle minoranze. Il terzo tavolo prendeva infine in esame le questioni di sicurezza della regione promuovendo attività di *confidence-building*, in primo luogo l'attuazione del Trattato sulle Forze Convenzionali in Europa.¹⁸¹ L'Unione Europea inserì nella struttura del Patto le

¹⁸¹ Tuttavia alle questioni di sicurezza era preposta principalmente la NATO grazie agli sviluppi della *Partnership for Peace* che avevano portato alla nascita nel 1997 del *Euro-Atlantic Partnership Council*, organo dove discutere di cooperazione militare e di *confidence-building* e dove affrontare le

principali agenzie ed istituzioni finanziarie internazionali, i membri del G8 e tutte quelle iniziative di cooperazione regionale precedentemente guidate dagli stessi attori regionali o da potenze internazionali: la Cooperazione Economica nel Mar Nero, la Conferenza Balcanica per la Stabilità e la Cooperazione, la *Southeast European Cooperative Initiative* e l'Iniziativa Centroeuropea.¹⁸² Il travaso di finanziamenti e di aiuti dell'Unione Europea e della Comunità Internazionale, opportunamente erogati sotto la supervisione dei tavoli del Patto, intendeva colmare il divario economico che separava l'Europa sudorientale dall'Europa Occidentale e Centrale ma soprattutto incentivare e supportare gli sforzi di cooperazione economica e politica nella regione. Il criterio di fondo era nella sostanza semplice: quanto più il Patto riusciva ad accrescere quantitativamente e qualitativamente l'integrazione economica, tramite il primo tavolo, e la cooperazione politica, tramite il secondo, tanto più riusciva ad attenuare le minacce di instabilità regionale provenienti dal rafforzamento o dalla rinascita di formazioni nazionalistiche che durante gli anni '90 avevano così tanto fatto leva sull'imperfezione dell'ordine politico regionale in merito allo status delle minoranze etniche. L'intera campagna politica e militare di Milosevic si basava sul

minacce alla pace e alla stabilità di tutti i partner. In proposito: Maurizio Cremasco, "Aspetti di sicurezza del Patto di Stabilità per l'Europa sudorientale", in Ettore Greco, *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, Quaderni dell'Istituto affari internazionali, Roma, 2000

¹⁸² La Quadrangole poi divenuta successivamente Iniziativa Centroeuropea rispecchiava con dieci anni di anticipo le medesime finalità del Patto. Avviata con l'Ungheria e la Jugoslavia e poi estesa a gran parte del panorama di Stati dell'Europa Centrale e Balcanica, l'Iniziativa intendeva agganciare ed attrarre questi paesi nell'orbita europea tramite il dialogo politico ma anche e soprattutto tramite progetti di cooperazione transfrontaliera di modo che il tessuto socio economico dell'est fosse concretamente posto in relazione con quello dell'ovest. Fabrizio Saccomani, "Il Patto di Stabilità per l'Europa sudorientale: un approccio nuovo a un problema regionale", in Ettore Greco, *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, Quaderni dell'Istituto affari internazionali, Roma, 2000.

presupposto che le comunità serbe in Croazia, Bosnia Erzegovina e Kosovo sarebbero cadute sotto regimi dispotici qualora egli non avesse agitato per difenderle e per tentare di riunirle alla “madrepatria”. E per dirimere il conflitto in Croazia e per scongiurare la sua propagazione in Bosnia Erzegovina, il Piano Carrington intendeva proprio riformare la Jugoslavia al fine di offrire alle neonate Repubbliche un sistema di garanzie reciproche sul piano politico ed economico.¹⁸³

Il Patto intendeva quindi intercettare e pienamente supportare gli sviluppi politici avvenuti nella regione nel periodo intercorso tra la firma degli Accordi di Dayton e la crisi del Kosovo:¹⁸⁴ l’avanzamento nel processo di transizione e nei reciproci rapporti diplomatici costituivano le fondamenta di un regime di stabilità duratura. Obiettivo ultimo del Patto era quello di dirottare quest’ordine politico in fieri verso l’integrazione con le istituzioni europee nel pieno rispetto del ritmo differenziato con cui i sistemi politici nazionali avevano fino ad allora colmato il dislivello istituzionale ed economico rispetto ai parametri europei.¹⁸⁵ Il Patto non intendeva livellare i singoli percorsi storico-nazionali: il Consiglio Europeo di Helsinki del 1999 ammise infatti Romania e Bulgaria nella lista di paesi candidabili nel breve periodo alla piena Adesione. Il Gruppo di Lussemburgo divenne quindi il Gruppo di Helsinki.¹⁸⁶

¹⁸³ In proposito paragrafo 2 del capitolo secondo.

¹⁸⁴ In proposito paragrafo 5 del capitolo quinto.

¹⁸⁵ Riguardo il Patto e le diverse velocità nazionali con cui procedere verso l’integrazione europea: Rosa Balfour & Roberto Menotti, *Il Patto di Stabilità e il futuro dell’Europa sudorientale secondo l’Unione europea* (Roma: Centro studi di politica internazionale, 2000)

¹⁸⁶ Una descrizione delle tappe del processo di Allargamento si trova in Enrico Letta, *L’Europa a Venticinque*, Mulino, Bologna, 2005

Il percorso di avvicinamento alle istituzioni euro-atlantiche era tanto più irto di ostacoli per quei paesi ancora governati da formazioni e leader nazionalisti. Il Patto costituiva in questo senso un chiaro messaggio politico per quelle élites politiche e quei settori della società civile in Croazia, Serbia e Bosnia Erzegovina desiderosi di avviare una nuova stagione politica in netta discontinuità con il connubio di autoritarismo e nazionalismo fino ad allora dominante. E questo messaggio fu certamente colto. I successi con cui l'Ungheria e la Slovenia procedevano nel processo di transizione e di integrazione euro-atlantica influirono sull'orientamento politico dei croati nelle elezioni del gennaio del 2000, convocate dopo la morte di Tudjman. La coalizione di centrosinistra guidata da Stipe Mesic, uscita vittoriosa dalle urne, ripudiò l'eredità del nazionalismo croato in coerenza con gli sviluppi politici regionali: era giunto il momento di guardare all'Europa piuttosto che alla Grande Croazia. Altro capovolgimento politico fu la caduta del regime di Milosevic nell'ottobre del 2000 a seguito della vittoria dell'Opposizione Democratica Serba guidata da Kostunica nel turno di elezioni presidenziali a livello federale. La situazione disastrosa in cui versava l'economia serba costituì il motivo dominante nella spinta al cambiamento. All'indomani di Dayton il Consiglio di Sicurezza eliminò le sanzioni commerciali gravanti sulla Jugoslavia ma continuò a negare al regime di Belgrado l'accesso al credito e all'aiuto delle istituzioni finanziari internazionali. La Dichiarazione di Sarajevo del 1999 auspicava infatti un cambiamento di regime in Jugoslavia ma escludeva la Serbia dai benefici economici del Patto di Stabilità.¹⁸⁷ I ricavi che Milosevic otteneva dai traffici illegali del

¹⁸⁷ L'Unione Europea inserì il Montenegro nel flusso di risorse che il Patto avrebbe elargito mettendo in risalto in questo modo i benefici che la Serbia avrebbe potuto ricevere qualora avesse destituito Milosevic.

contrabbando, dell'immigrazione clandestina e del riciclaggio di denaro sporco non potevano ridestare un'economia profondamente deteriorata dal finanziamento di tre campagne di guerra.¹⁸⁸ In occasione delle elezioni del 2000, i serbi incolparono Milosevic di questa situazione disastrosa piuttosto che continuare a dare ascolto alle teorie del complotto internazionale amplificate fin dal 1989 dalla propaganda nazionalista.

Alla fine naturale di Tudjman e alla fine politica di Milosevic seguì l'abbandono di Izetbegovic dal seggio della Presidenza collettiva. I tessitori del conflitto in Bosnia Erzegovina potevano lasciare il posto a formazioni politiche che avrebbero tessuto i fili della convivenza interetnica piuttosto che dell'odio interetnico, formazioni politiche che avrebbero attuato lo spirito di Dayton piuttosto che semplicemente firmarlo. E i risultati delle elezioni del 2000 in Bosnia rappresentavano un primo passo in questa direzione. Nella Federazione croato-musulmana partiti non d'ispirazione nazionalistica emersero come forze quasi maggioritarie: già in occasione delle elezioni amministrative di aprile avevano conquistato la maggioranza dei seggi in numerosi consigli municipali tra cui Sarajevo, Tuzla, Bihac e Goradze. Il Partito Socialdemocratico, guidato da Zlatko Lagumdžija, e il Partito per la Bosnia Erzegovina, guidato da Haris Silajdžić, diedero vita ad una cosiddetta "Alleanza per il cambiamento" rimuovendo dal governo i due partiti responsabili del conflitto interetnico, la Comunità Democratica Croata in campo croato e il Partito di Azione Democratica in campo musulmano. Il cambiamento al vertice della Federazione produsse una scossa istituzionale anche al vertice della Presidenza della Bosnia Erzegovina: al ritiro di Izetbegovic seguì il ritiro forzato per mano del nuovo Alto

¹⁸⁸ I bombardamenti della NATO durante la guerra del Kosovo avevano inoltre causato notevoli danni alle infrastrutture economiche.

Rappresentante, l'austriaco Wolfgang Petritsch, del rappresentante croato Ante Jelavic, già presidente della Comunità Democratica Croata. La vacanza fu colmata con l'elezione di due Presidenti che rispecchiavano la nuova maggioranza venuta alla luce con le elezioni del 2000. In Repubblica serba non avvennero invece particolari cambiamenti: la vicinanza temporale rispetto agli eventi del Kosovo permise al Partito Democratico Serbo di fare ancora una volta leva sui sentimenti antioccidentali dell'elettorato serbo a danno dell'esperimento della coalizione liberale sotto la guida di Biljana Plavsic e Milorad Dodik. Tuttavia, grazie ad una mediazione dell'Alto Rappresentante finalizzata a estromettere, per quanto possibile, il Partito Democratico Serbo dal governo dell'amministrazione pubblica, Mladen Ivanic divenne Primo Ministro in quanto presidente del Partito del Progresso Democratico, formazione d'impronta liberale che aveva ottenuto un buon risultato elettorale. La Presidenza della Repubblica serba andò invece ai nazionalisti: l'Alto Rappresentante riuscì a raggiungere questo compromesso sotto la minaccia dell'interruzione del flusso di risorse del Patto di Stabilità. Nonostante la formazione dell'Alleanza per il cambiamento in Federazione e la buona prestazione elettorale del Partito del Progresso Democratico, le elezioni del 2000 diedero ancora accesso al Parlamento confederale ad un numero elevato di rappresentanti appartenenti alle formazioni nazionalistiche, un numero che avrebbe permesso l'attivazione del meccanismo dell'"interesse vitale", la più grande ipoteca nel processo di avanzamento istituzionale nel dopo Dayton. Tuttavia la Comunità Internazionale poteva mostrare un certo grado di ottimismo sugli esiti di questo processo alla luce degli importanti sviluppi politici avvenuti in Croazia e Jugoslavia. Stipe Mesic inaugurò una netta svolta nei rapporti con il partito della Comunità Democratica Croata, beneficiario

fino ad allora del supporto politico e finanziario da parte dell'omonima formazione politica governante in Croazia: il nuovo indirizzo politico auspicava il rafforzamento delle istituzioni della Federazione piuttosto che la creazione di una terza Entità croata in Erzegovina.¹⁸⁹ La necessità di Kostunica di accedere al credito e all'aiuto offerto dal Patto di Stabilità avrebbe garantito la collaborazione di Belgrado anche per quel che riguardava i nodi riscontrati nel processo di attuazione degli Accordi di Dayton. Tuttavia solo la definizione del futuro status del Kosovo avrebbe definitivamente sciolto ogni remora riguardo la collocazione dell'entità serba all'interno della Bosnia Erzegovina.¹⁹⁰

L'Unione Europea intercettò sul nascere l'apertura di questa nuova stagione politica nella parte occidentale dei Balcani. Proprio in concomitanza con le elezioni politiche bosniache, i vertici delle istituzioni europee, i Capi di Stato e di Governo degli Stati Membri e di Albania, Macedonia, Jugoslavia, Bosnia Erzegovina e Croazia si riunirono a Zagabria per dare slancio politico al Processo di Stabilizzazione e Associazione. Il messaggio politico del Patto di Stabilità risiedeva nell'impegno finanziario dell'Unione Europea per favorire un netto avanzamento nel processo di transizione e di adozione degli standard europei in una prospettiva di adesione di medio termine per Romania e Bulgaria e di lungo termine per i Balcani occidentali. Il

¹⁸⁹ Nonostante la firma degli Accordi di Dayton, Tadjman aveva continuato ad inseguire in maniera più o meno velata l'obiettivo di instaurare un'Entità croata che al momento opportuno poteva essere annessa alla Croazia.

¹⁹⁰ In occasione delle elezioni del 2000 nella Repubblica serba, Kostunica, politico democratico ma d'impronta nazionalista, diede supporto al Partito Democratico Serbo piuttosto che al Partito del Progresso Democratico. Occorreva mantenere un certo livello di pressione sulla Comunità Internazionale affinché il Gruppo di Contatto non facesse scelte affrettate riguardo lo status del Kosovo. L'obiettivo era evitare l'indipendenza del Kosovo mantenendo in vita l'ipotesi di annessione della Repubblica serba di Bosnia Erzegovina.

Processo di Stabilizzazione e Associazione rafforzava questa prospettiva per i Balcani occidentali non solo con la garanzia di un nuovo strumento per l'assistenza alla ricostruzione e lo sviluppo, il programma CARDS, ma anche con la garanzia di un accordo istituzionale. Tra i singoli Stati e l'Unione Europea prendeva il via un sofisticato processo di negoziazione affinché i primi adottassero le riforme richieste dal Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993 in termini di democrazia ed economia di mercato in vista della ratifica dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione. Gli incentivi che l'Unione avrebbe offerto in termini di tariffe commerciali agevolate e risorse del programma CARDS, strettamente correlati all'avvio del processo di riforma del sistema politico ed economico, avrebbero favorito quello che costituiva principalmente un obiettivo politico per ogni governo della regione dei Balcani Occidentali: la ratifica di un trattato con l'Unione. Il fattore di stabilizzazione dell'Allargamento avrebbe catalizzato e accelerato i processi di riforma proprio in quanto sottende la prospettiva di adesione all'Unione Europea di cui l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione rappresenta il primo stadio nel processo d'integrazione proprio come l'Accordo Europeo lo era stato nel caso dei paesi dell'Europa Centrale e nel caso di Romania e Bulgaria. E il negoziato per giungere alla ratifica dell'Accordo è cadenzato secondo il ritmo con il quale i singoli governi procedono nel processo di riforma. I limiti istituzionali e politici dell'assetto di potere costruito a Dayton pongono in questo senso la Bosnia Erzegovina in una posizione svantaggiata rispetto ai suoi vicini. Nonostante gli incoraggianti risultati elettorali del 2000, ai fini di un buon andamento nei negoziati per l'Associazione occorre che l'Alleanza per il Cambiamento nella Federazione e il governo di Ivanic in Repubblica serba favoriscano il rafforzamento istituzionale del governo centrale e

della Presidenza collettiva: l'Unione Europea non intende promuovere un processo di riforma condotto unicamente per mano dell'azione dell'Alto Rappresentante. I poteri di cui dispone questa figura istituzionale rendono la Bosnia Erzegovina una sorta di protettorato della Comunità internazionale, custodito e preservato dalla presenza delle truppe NATO: l'avvio del Processo di Stabilizzazione e Associazione presuppone il superamento, o quanto meno un chiaro avanzamento, dello status quo. Del resto, la sovranità della Bosnia Erzegovina e la solidità delle sue istituzioni centrali costituiscono elementi imprescindibili di stabilità regionale che, in coerenza e in continuità con l'azione del Patto di Stabilità, l'Unione Europea intende promuovere e rafforzare. Tuttavia la tanto agognata stabilità regionale può essere raggiunta solo qualora le stesse élites politiche nazionali, e in primis quelle bosniache, se ne facciano interpreti, una scommessa, quest'ultima, pienamente contemporanea.

Il Processo di Stabilizzazione e Associazione rappresenta finalmente una strategia comune europea per la stabilità e la prosperità della regione dei Balcani Occidentali. Nella gestione delle crisi in Croazia e Bosnia Erzegovina l'Unione Europea aveva fallito per l'immaturità politica degli strumenti di Secondo Pilastro, nonostante l'enfasi che aveva accompagnato la firma del Trattato di Maastricht. I governi europei intervennero militarmente tramite le Nazioni Unite piuttosto che tramite l'Unione dell'Europa Occidentale ma necessitarono soprattutto dell'intervento del peso politico e militare degli Stati Uniti per giungere agli Accordi di Dayton. E questo intervento era il risultato della presa di coscienza del fallimento dell'intervento diplomatico e militare europeo e della conseguente centralità della NATO all'interno dell'architettura di sicurezza europea sia nelle missioni *out of area*

sia nell'estensione del suo sistema collettivo di difesa e sicurezza in Europa Centrale e in prospettiva in Europa Sudorientale. Le modalità con cui la crisi in Kosovo è stata affrontata rispecchiano il conseguimento di questa centralità.

L'assenza di volontà e coraggio politico, dimostrata durante la gestione del conflitto, riflettevano anche la mancanza di un interesse strategico: i governi europei e le rispettive opinioni pubbliche nutrivano sfiducia nei confronti della capacità dei popoli balcanici di avviare un coerente disegno di transizione dal socialismo e di opposizione al nazionalismo, ideologia politica in auge all'indomani della fine della Guerra Fredda. Con ritardo l'Unione Europea prese quindi atto della possibilità concreta di esportare stabilità e prosperità: il Patto di Stabilità e il Processo di Stabilizzazione e Associazione rappresentano dunque l'inizio di una stagione politica nella quale l'Unione Europea dimostrerà le sue capacità di leadership internazionali in forme audaci, efficaci ed innovative. L'azione del Primo Pilastro riscuoterà tanto più successo di quella del Secondo Pilastro. Tuttavia, anche in merito a questo precedente insuccesso, le innovazioni istituzionali ideate dal Summit transatlantico di Bruxelles del 1994 e perfezionate dal Summit di Berlino del 1996 apriranno un varco ad uno scenario di gestione della sicurezza nei Balcani non incentrato unicamente sulla NATO ma anche sulla stessa Unione Europea.

Bibliografia

1) Fonti Primarie

1.1) Documenti pubblicati

“Accordo Generale per la Pace, Dayton 22 novembre 1995” in John B. Allcock, Marco Milivojevic e John J. Horton, *Conflict in the Former Jugoslavia. An Encyclopedia*, ABC-CLIO, Denver, Colorado, USA, 1998

“Dichiarazione di Sarajevo, 30 luglio 1999” in Comunicati stampa del Consiglio dell'Unione Europea Affari generali e relazioni esterne (www.consilium.europa.eu/)

“Dichiarazione di Zagabria, 24 novembre 2000” in Comunicati stampa del Consiglio dell'Unione Europea Affari generali e relazioni esterne (www.consilium.europa.eu/)

“Agenda di Salonicco, 16 giugno 2003” in Comunicati stampa del Consiglio dell'Unione Europea Affari generali e relazioni esterne (www.consilium.europa.eu/)

“La Carta per una Nuova Europa, 21 novembre 1990” in documenti Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa ([/www.osce.org/](http://www.osce.org/))

“Dichiarazione Congiunta Unione Sovietica-Jugoslavia, Belgrado 1998” in Georges Mink, *L'Impero Sovietico. Dalla Seconda Guerra Mondiale al dopo Gorbaciov*, Giunti-Casterman, Firenze, 1999

“The Secret History of Dayton: U.S. Diplomacy and the Bosnian Peace Process 1995” in The National Security Archive (www.gwu.edu/~nsarchiv)

“Dichiarazione Islamica di Izetbegovic” in *Limes* vol. n°1, 1993

“Memorandum dell'Accademia Serba delle Scienze e delle Arti” in *Limes* vol. n°1, 1993

“The Balkans in Europe’s Future, aprile 2005” ad opera della Commissione Internazionale sui Balcani (www.balkan-commission.org/)

2) Fonti Secondarie

2.1) Saggi

John B. Allcock, Marco Milivojevic e John J. Horton, *Conflict in the Former Jugoslavia. An Encyclopedia*, ABC-CLIO, Denver, Colorado, USA, 1998

Stefano Bianchini, *Sarajevo le Radici dell’Odio. Identità e Destino dei Popoli Balcanici*, Edizioni Associate Editrice Internazionale, Roma, 1996

Mathieu Braunstein, *François Mitterrand à Sarajevo – 28 Juin 1992. Le Rendez-vous Manqué*, Editions l’Harmattan, Paris, 2001

Marco Clementi, *L’Europa e il Mondo. La Politica Estera, di Sicurezza e di Difesa Europea*, Mulino, Bologna, 2004

Allin H. Dana, *NATO’s Balkan Interventions*, The International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press/Adelphi Paper, Londra, 2002

Ennio Di Nolfo, *Storia delle Relazioni Internazionali. 1918-1999*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2005

François Fejto, *La Fine della Deocrazie Popolari. L’Europa Orientale dopo la Rivoluzione del 1989*, OscarMondadori, Milano, 2004

James Gow, *The Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslavia War*, Columbia University Press, New York, 1997

Edgar Hosch, *Storia dei Paesi Balcanici. Dalle Origini ai Giorni Nostri*, Einaudi, Torino, 2005

Mary Kaldor, *Le Nuove Guerre. La Violenza Organizzata nell'Era Globale*, Carocci, Roma, 1999

Enrico Letta, *L'Europa a Venticinque*, Mulino, Bologna, 2005

Juan Linz e Alfred Stepan, *L'Europa post-Comunista*, il Mulino, Bologna, 2000

Sonia Lucarelli, *Europe and the Breakup of Yugoslavia. A Political Failure in Search of a Scholarly Explanation*, Kluwer Law International, The Hague, 2000

Georges Mink, *L'Impero Sovietico. Dalla Seconda Guerra Mondiale al dopo Gorbaciov*, Giunti-Casterman, Firenze, 1999

Joze Pirjevec, *Le Guerre Jugoslave. 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001

Thierry Tardy, *La France e la Gestion des Conflits Yougoslaves (1991-1995). Enjeux et Leçons d'une Opération de Maintien de la Paix de l'ONU*, Bruxelles, Bruylant, 1999

2.2) Articoli di Riviste Specializzate

Dusan Batakovic, "Mosca e Belgrado : l'illusione dei vasi comunicanti", in *Limes* vol. n°1, 1994

Bruno Bottai, "Vivere senza la Jugoslavia", in *Limes* vol. n°1, 1993

Fredéric Bozo, "la France e l'Alliance Atlantique depuis la fin de la Guerre Froide. Le model Gaullien en question (1989-1999)", in *Cahier du Centre d'Etudes d'Histoire de la Defence* n° 17, 2001

Lucio Carracciolo, "Il Kosovo e gli altri Balcani, in Affari Esteri", inverno 1999

Andreas Corti e Jacopo Turri, "Se finiamo nel pantano jugoslavo", in *Limes* vol. n°3, 1995

Andrea Corti, "Bosnia Erzegovina, le carte avvelenate", in *Limes* vol. n°1, 1996

Christopher Cviic, “Unfinished Business in the Former Yugoslavia Area”, in *The International Spectator* vol. n°2, April-June 1998

Massimo D’Alema, “L’Italia e la NATO per una nuova Europa”, in *Affari Esteri*, primavera 1999

Gianni De Michelis, “Così cercammo di impedire la guerra”, in *Limes* vol. n°1, 1994

Susanna Di Feliciano, “EU Foreign Policy and Albania”, in *European Foreign Affairs Review* vol. n°4 issue 4, winter 1999

Luigi Vittorio Ferraris, “Dal Tevere al Danubio: l’Italia riscopre la geopolitica da tavolino”, in *Limes* vol. n°1, 1993

Ettore Greco, “Italy, the Yugoslavia Crisis and the Osimo Agreements”, in *International Spectator* vol. n°1, January-March 1994

Pavel Kandel, “Il nostro fiasco nei Balcani”, in *Limes* vol. n°2, 1996

Branco Kosutic, “L’Italia secondo la Serbia”, in *Limes* vol. n°3, 1995

Stephen Larrabee, “NATO Enlargement after the first round”, in *The International Spectator* vol. n°2, April-June 1999

Barbara Lippert, “The Europe Agreements: beyond eurocratic language”, in *The International Spectator* vol. n°1, January-march 1994

Dieter Mahncke, “The Role of the USA in Europe: Successful Past and Uncertain Future?”, in *European Foreign Affairs Review* vol. n°4 issue 3, autumn 1999

Cesare Merlini, “European Security from the Italian Perspective”, in *The International Spectator* vol. n°2, April-June 1996

Miles (pseudonimo), “Quali Balcani convengono all’Italia”, in *Limes* vol. n°3, 1995

Laura Mirakian, “Che cosa fa la nostra diplomazia”, in *Limes* vol. n°3, 1995

Dominik Morawski, “I nuovi della NATO e la guerra del Kosovo”, in *Affari Esteri*, estate 1999

Giancarlo Aragona, “L’OSCE, la NATO e la sicurezza europea”, in *Affari Esteri*, estate 1999

Alessandro Politi, “The New Dimension of organised crime in Southeastern Europe”, in *The International Spectator* vol. n°4, October-December 1999

Sergio Romano, “Lasciamo il confine dov’è”, in *Limes* vol. n°1, 1993

Kori Shake, “NATO after the Cold War, 1991-1996: Institutional Competition and the Collapse of the French Alternative”, in *Contemporary History*, vol. 7 n°3, novembre 1998

Predrag Simic, “After the Cold Water: Europe, the Balkans and Jugoslavia”, in *The International Spectator* vol. n°4, October-December 1992

Piero Sinatti, “La Russia, la NATO e la guerra del Kosovo”, in *Affari Esteri*, estate 1999

Nikolaj Spasskij, “La Russia, l’Europa e la guerra nei Balcani”, in *Affari Esteri*, estate 1999

Vicenzo Starace, “La NATO e l’Unione Europea in Jugoslavia”, in *Affari Esteri*, autunno 1999

Mika Luoma-aho, “‘Arm’ versus ‘pillar’: the politics of metaphors of the Western European Union at the 1990–91 Intergovernmental Conference on Political Union”, in *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no.1 (February 2004)

Loukas Tsoukalis, “Economic aspects of European and Balkan regional integration”, in *The International Spectator* vol. n°4, October-December 1999

2.3) Articoli da volumi collettivi

Fabrizio Saccomani, “Il Patto di Stabilità per l’Europa sudorientale: un approccio nuovo a un problema regionale”, in Ettore Greco, *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, Quaderni dell’Istituto affari internazionali, Roma, 2000

Tito Favaretto, “Patto di Stabilità e possibili approcci all’incerto quadro balcanico”, in Ettore Greco, *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, Quaderni dell’Istituto affari internazionali, Roma, 2000

Loukas Tsoukalis, “La dimensione economica dell’integrazione regionale nei balcani”, in Ettore Greco, *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, Quaderni dell’Istituto affari internazionali, Roma, 2000

Maurizio Cremasco, “Aspetti di sicurezza del Patto di Stabilità per l’Europa sudorientale”, in Ettore Greco, *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, Quaderni dell’Istituto affari internazionali, Roma, 2000

Enrico Sartor, “1989-1990”, in Paolo Pombeni, *Introduzione alla Storia Contemporanea*, Mulino, Bologna, 2000

Javier Solana, “NATO beyond Enlargement”, in Anton A. Bebler, *The challenge of NATO Enlargement*, Praeger, London, 1998

Jonathan Eyal, “NATO’s Enlargement: anatomy of a decision”, in Anton A. Bebler, *The challenge of NATO Enlargement*, Praeger, London, 1998

Theo Sommer, “The Problems of Enlargement”, in Anton A. Bebler, *The challenge of NATO Enlargement*, Praeger, London, 1998

Fraser Cameron, “EU Enlargement and European Security”, in Anton A. Bebler, *The challenge of NATO Enlargement*, Praeger, London, 1998

Adrian Severin, Romania Endeavors to join NATO, in Anton A. Bebler, *The challenge of NATO Enlargement*, Praeger, London, 1998

Anton A. Bebler, "Slovenia and the Gray Zone in Europe", in Anton A. Bebler, *The challenge of NATO Enlargement*, Praeger, London, 1998

3) *Materiale non pubblicato*

3.1) *siti web*

www.osservatoriobalceni.org/ (centro studi di monitoraggio sui Balcani)

www.notizie-est.com/ (notizie e analisi sulla penisola balcanica)

www.ohr.int/ (Ufficio dell'Alto Rappresentante)

www.nato.int/sfor/ (*Stabilization Force*)

ec.europa.eu/enlargement (Direzione Generale Allargamento)

www.stabilitypact.org/

www.un.org/icty/ (Tribunale Internazionale per i crimini di guerra in ex Jugoslavia)

www.nato.int/

it.wikipedia.org/ (Libera Enciclopedia)

www.un.org/french/peace/ (Nazioni Unite; Pace e Sicurezza)

www.consilium.europa.eu/ (Consiglio dell'Unione Europea)

3.2) *working papers*

Roberto Menotti, *Il Processo di Allargamento della NATO e le implicazioni per l'Italia* (Roma: Documenti Istituto affari Internazionali, 1998)

Ettore Greco, *The Role of International Organizations in South Eastern Europe* (Roma: Documenti Istituto Affari Internazionali, 1999)

Michael Emerson, *Perspective for the Balkans and a Wider European Order* (Brussels: Centre for European Policy Studies, 1999)

Rosa Balfour & Roberto Menotti, *Il Patto di Stabilità e il futuro dell'Europa sudorientale secondo l'Unione europea* (Roma: Centro studi di politica internazionale, 2000)

Angelo L. Pirocchi, *La missione IFOR nell'ex Jugoslavia e l'implementazione degli accordi di Dayton* (Milano: Istituto per gli studi di politica internazionale, 1997)

Nicholas Williams, *The Future of the Partnership for Peace* (Sankt Augustin: Arbeitspapier, Konrad-Adenauer-Stiftung, April 1996)

Bosnia's November Elections: Dayton Stumbles (International Crisis Group, Europe Report N°104, 18 December 2000)

Bosnia's Municipal Elections 2000: Winners and Losers (International Crisis Group Europe Report N°91, 28 April 2000)

Is Dayton Failing?: Bosnia Four Years After the Peace Agreement (International Crisis Group, Europe Report N°80, 28 October 1999)

Doing Democracy A Disservice: 1998 Elections in Bosnia and Herzegovina (International Crisis Group, Europe Report N°42, 9 September 1998)

Dayton: Two Years On, A Review of Progress in Implementing the Dayton Peace Accords in Bosnia (International Crisis Group, Europe Report N°27, 19 November 1997)