

*“La comprensione e la soluzione del problema jugoslavo  
possono essere raggiunte soltanto  
all’interno del contesto europeo,  
così come la soluzione del problema Europa  
passa attraverso la soluzione del problema jugoslavo”.*

**-Edgar Morin-<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> MORIN, EDGAR, 1997, *I Fratricidi, Jugoslavia-Bosnia 1991-1995*, Roma, Meltemi Editore.



3.1	<i>La sindrome di dipendenza</i>	p.35
3.2	<i>Il successo dei partiti nazionalisti</i>	p.41
3.3	<i>La crisi economica</i>	p.45
3.4	<i>La riconciliazione sociale: qualche passo in avanti, tanti indietro</i>	p.53
3.5	<i>Bosnia failed state</i>	p.61

## **Capitolo IV IL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELLO STATO**

4.1	<i>Il progetto unitario</i>	p.68
4.2	<i>Il revisionismo croato</i>	p.70
4.3	<i>La posizione di Banja Luka</i>	p.72
4.4	<i>Dayton: un accordo immodificabile</i>	p.73
4.5	<i>Il cambiamento nella continuità</i>	p.76

## **PARTE SECONDA**

Le relazioni tra Unione Europea e Bosnia Erzegovina:  
dalla ricostruzione all'integrazione

## **Capitolo V L'ASSISTENZA EUROPEA ALLA RICOSTRUZIONE**

5.1	<i>La crisi jugoslava e l'azione europea</i>	p.81
5.2	<i>Un ruolo marginale per l'Unione Europea</i>	p.84
5.3	<i>I principali canali dell'assistenza comunitaria</i>	p.87
5.4	<i>Le altre forme d'assistenza</i>	p.91
5.5	<i>L'Approccio Regionale e i suoi limiti</i>	p.94
5.6	<i>Un bilancio dell'assistenza europea (1995-1999)</i>	p.95

## **Capitolo VI LA GRADUALE APERTURA AI BALCANI OCCIDENTALI**

6.1	<i>Il Patto di Stabilità per l'Europa del Sud-Est</i>	p.100
6.2	<i>Il Processo di Stabilizzazione e Associazione</i>	p.105
6.3	<i>Il Consiglio Europeo di Feira e il Summit di Zagabria</i>	p.108
6.4	<i>Il programma CARDS</i>	p.110

## **Capitolo VII IL PROCESSO DI STABILIZZAZIONE E ASSOCIAZIONE DELLA BOSNIA ERZEGOVINA**

7.1	<i>Dal Country Strategy Paper alla Road Map</i>	p.115
-----	---	-------

7.2	<i>Lo Studio di Fattibilità</i>	p.118
7.3	<i>L'impasse attuale</i>	p.121
7.4	<i>L'UE vista da Sarajevo</i>	p.125

## **Capitolo VIII LA NUOVA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA**

8.1	<i>Il vertice di Salonicco</i>	p.130
8.2	<i>Il Rappresentante Speciale dell'Unione Europea</i>	p.135
8.3	<i>La Missione di Polizia dell'Unione Europea</i>	p.136
8.4	<i>L'operazione ALTHEA</i>	p.139

## **Capitolo IX LE PRINCIPALI CARENZE DEL PSA L'ISOLAMENTO DELLA BOSNIA ERZEGOVINA**

**E**

9.1	<i>Il Sud-Est europeo tra Unione Europea e Stati Uniti</i>	p.144
9.2	<i>I paesi PSA: un insieme non omogeneo</i>	p.146
9.3	<i>L'allargamento all'Europa orientale</i>	p.149
9.4	<i>Risultati alterni nella stabilizzazione di Croazia e Repubblica di Serbia e Montenegro</i>	p.153
9.5	<i>La scarsa integrazione della Bosnia Erzegovina nel sistema economico comunitario</i>	p.157

<b>Conclusioni:</b>	<b><i>Bosnia, un futuro in Europa?</i></b>	<b>p.162</b>
---------------------	--	--------------

<b>Lista delle abbreviazioni</b>	<b>p.168</b>
----------------------------------	--------------

<b>Annesso I</b>	<b><i>Sintesi della Road Map</i></b>	<b>p.171</b>
------------------	--------------------------------------	--------------

<b>Annesso II</b>	<b><i>Le 16 priorità dello Studio di Fattibilità</i></b>	<b>p.173</b>
-------------------	--	--------------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>p.175</b>
---------------------	--------------

# Introduzione

## *Bosnia, una questione europea*

Negli ultimi dieci anni gli studi e le ricerche riguardanti la Bosnia Erzegovina (BiH) sono stati molteplici e comprendenti i più svariati ambiti di ricerca. L'elemento che sembra accomunare questa immensa bibliografia è il fatto che essa sia prevalentemente concentrata su quello che questo paese è stato o avrebbe potuto essere. Parlare del passato e degli orrori della guerra che sconvolse il paese dal 1992 al 1995 era, allo stesso tempo, un dovere morale e una esigenza intellettuale. Per dimensioni ed intensità, il conflitto bosniaco era stato quello che all'interno del più ampio processo di deflagrazione della ex-Jugoslavia aveva maggiormente scosso l'opinione pubblica internazionale. Il perché è facilmente intuibile dall'analisi di qualche dato statistico riguardante gli anni di guerra.

E' stato stimato che tra il 1992 e il 1995 circa 1,2 milioni di cittadini bosniaci abbia abbandonato il paese e che la BiH contasse al suo interno al termine del conflitto più di un milione di sfollati. Se a ciò si aggiunge il fatto che circa il 5% della popolazione bosniaca trovò la morte durante la guerra, si capisce come quest'ultima abbia potuto scendere complessivamente a 3,4 milioni (censimento del 1998) dai 4,4 del periodo prebellico (censimento del 1991). Agli altissimi costi umani dovevano poi aggiungersi i consistenti danni materiali. Il 60% delle abitazioni era stato infatti danneggiato, il 18% delle stesse completamente distrutto; enormi furono anche i danni creati ai servizi pubblici e alle infrastrutture (ad esempio, la distruzione del 60% degli ospedali). Complessivamente la BiH conobbe una riduzione al 15% del reddito pro capite del 1990.

L'interesse per la BiH è stato, quindi, dettato dalla volontà di capire come e perché quella tragedia durata quattro anni aveva potuto verificarsi. L'idea di consacrare questo studio all'analisi e alle prospettive di integrazione europea della BiH nasce, invece, dalla volontà di parlare dei problemi attuali e del futuro di questo Stato e non più del suo recente e drammatico passato. Ovviamente non è possibile tracciare una linea di separazione tra questi due orizzonti temporali. Va detto, infatti, che il passato, recente e non, della BiH esercita una influenza determinante, anche se a

volte invisibile, sul soggetto di questa trattazione e resta un elemento imprescindibile per la comprensione del presente e la previsione dell'avvenire.

Guardare agli errori del passato per migliorare il presente dovrebbe, del resto, essere un imperativo anche per l'Europa nel dialogo con i paesi del Sud-Est europeo. Non vi è più alcun dubbio, oramai, sul fatto che, dinanzi alla serie di conflitti che hanno insanguinato la ex-Jugoslavia negli anni novanta, l'approccio europeo sia stato decisamente fallimentare e causato da:

“una sottovalutazione dell'esplosività della situazione immediatamente prima delle ostilità; un'indecisione e un'irrisolutezza nell'agire per confinare e smorzare i conflitti; una generale tendenza ad accettare il fatto compiuto; una mancanza di visione prospettica per il futuro; un'acritica confusione che ha rischiato di far mettere sullo stesso piano oppressori e vittime.”<sup>2</sup>

La principale critica che è stata da più parti rivolta all'Europa, e all'Occidente in generale, è quella di non essere intervenuta sufficientemente e in maniera coordinata nella gestione del processo di disgregazione jugoslavo. In realtà, l'Europa intervenne fin troppo e, in alcuni casi, finì addirittura per aggravare la crisi esistente. Il riconoscimento come nuovi confini statali di frontiere che avevano soltanto funzione amministrativa all'interno della struttura federale jugoslava, il rispetto dell'embargo sulle armi per tutti i paesi della ex-Jugoslavia (che privò di fatto l'esercito bosniaco dell'effettivo diritto di difendersi), l'elaborazione di piani di pace (dal piano Couteleiro-Carrington a quello Vance-Owen) che legittimavano di fatto i risultati della separazione etnica, ne sono gli esempi più evidenti.

Ma anche quando l'Europa apparentemente non prese iniziative, come ad esempio nel campo militare, essa intervenne, questa volta in maniera indiretta, nella crisi. Il fatto di non avere dato vita ad una forza militare europea da impiegare sul campo, venne letta dalle truppe assediante come un chiaro nulla-osta alla pulizia etnica.

I politici europei hanno tentato di nascondere le proprie responsabilità avvalorando la tesi secondo cui quello che era successo nella ex-Jugoslavia fosse l'inevitabile conseguenza dello “scongelo” di rivalità da sempre esistenti tra le varie nazionalità di quell'area che Tito era riuscito a reprimere, ma non a cancellare. L'infondatezza di questa teoria degli odi secolari e delle tensioni ancestrali è duplice. Da una parte, essa contribuisce ad occultare le responsabilità evidenti di alcune élites politiche ed intellettuali (quella serba e croata), le quali, per far fronte al crollo della legittimazione interna conseguente all'abbandono dell'ideologia comunista, fecero ricorso all'arma del nazionalismo più estremo. Dall'altra, questa tesi sembra esprimere una sorta di estraneità

---

<sup>2</sup> G.BOCCHI, M.CERUTI, introduzione a E. MORIN, 1996.

dell'Europa rispetto al passato e all'avvenire dei Balcani: quello che è avvenuto (e avverrà) nella ex-Jugoslavia ha riguardato, cioè, l'Europa solo in virtù di una scomoda prossimità geografica.

I conflitti nella ex-Jugoslavia hanno toccato, invece, l'essenza stessa dello spirito europeo perché essi, proprio nel momento storico in cui i popoli europei decidevano a Maastricht di dare basi più solide alla casa comune europea, portavano alla ribalta l'idea di creare stati nazionali monoetnici senza alcuna garanzia per le minoranze. La posta in gioco delle guerre balcaniche non era quella dello scontro tra etnie da sempre in lotta tra loro, ma quella dello scontro tra due concezioni diametralmente opposte dello Stato e dell'identità nazionale: una esclusiva ed intollerante e l'altra inclusiva e rispettosa delle diversità<sup>3</sup>. Il fatto di avere avvalorato la prima di esse, o perlomeno di non avere fatto nulla per ostacolarne la diffusione, priverà l'Europa dello straordinario patrimonio multiculturale e multietnico che i Balcani sarebbero stati in grado di offrirle.

La Jugoslavia nel 1991, così come l'intera area centro e sud-orientale dell'Europa, era una realtà in cui la mescolanza etnica era una caratteristica diffusa ovunque all'interno delle sei repubbliche. Il territorio della BiH era da questo punto di vista il modello per eccellenza, essendo le zone miste prevalenti su quelle in cui esisteva una chiara maggioranza di una delle tre etnie del paese<sup>4</sup>. Data la sua composizione interna era, ed è, quindi, impossibile pensare che la BiH potesse essere egemonizzata da una delle sue tre componenti nazionali.

Non a caso la BiH fu il teatro dei combattimenti e delle atrocità più feroci. In un modello politico in cui l'unità dello Stato è data dall'appartenenza etnica e non dalla cittadinanza, non poteva, infatti, esservi più spazio per un tessuto sociale multiculturale e multietnico come quello bosniaco: la logica del predominio di una sola identità nazionale avrebbe necessariamente comportato in BiH la modifica violenta della struttura sociale esistente. Tutto ciò fu perseguito in BiH, come altrove nella ex-Jugoslavia, attraverso: la distruzione del patrimonio artistico e culturale di un popolo, in modo da cancellare le tracce del passato comune; la pulizia etnica, finalizzata all'eliminazione delle minoranze; e infine, attraverso l'exasperazione delle contrapposizioni religiose<sup>5</sup>.

La BiH, data l'integrazione plurisecolare delle sue religioni ed etnie, rappresentava quanto di più simile a quel modello nazionale a cui il progetto europeo fa riferimento fino dalle sue origini. E' per questo motivo che la BiH era, ed è, una questione per l'Europa. Come è stato evidenziato da Carlo Jean:

---

<sup>3</sup> MORIN, 1996.

<sup>4</sup> Nel 1991 la popolazione bosniaca raggiungeva i 4.443 milioni d'individui: 39.2% musulmani, 32.2% serbi e 18.4% croati.

<sup>5</sup> BIANCHINI, 1999.

”I morti si possono seppellire, i rifugiati possono rientrare, case e infrastrutture possono essere ricostruite. Quello che è più difficile ricostruire, e nel breve periodo è chiaramente impossibile farlo, è la multiculturalità della Bosnia e la creazione di interessi e di un’identità comune bosniaca in grado di mantenere in piedi uno stato unitario.”<sup>6</sup>

L’Accordo di Pace di Dayton (DPA) non ha costituito da questo punto di vista una soluzione definitiva. Il trattato, concluso nel novembre 1995, poteva essere interpretato tanto come un passo verso la riunificazione, quanto come un lasciapassare alla totale disgregazione del paese. In linea di principio, la BiH, riconosciuta come Stato indipendente dalla comunità internazionale, avrebbe continuato ad esistere come comunità multietnica. Nella realtà, le forti prerogative concesse alle due Entità, il potere dei partiti nazionalisti delle tre comunità e il lento processo di ritorno dei profughi e degli sfollati, hanno fortemente ostacolato la ricomposizione sociale. La pulizia etnica ha continuato, pertanto, ad operare sotto altre vesti.

Dayton ha rappresentato, pertanto, una risposta ambigua agli interrogativi lasciati in sospeso dal conflitto riguardo il primato della cittadinanza e il primato dell’etnia e le due concezioni dell’identità nazionale mostrate in precedenza. Molto sarebbe dipeso, dunque, dalla fase di implementazione del DPA. Ed è proprio per questa ragione che nella prima parte di questa trattazione ci si soffermerà sulle scelte, i problemi e i successi registrati in questi dieci anni di esecuzione del trattato di pace.

Sebbene vi sia chi sostenga il contrario<sup>7</sup>, a Dayton le parti non hanno voluto semplicemente dar vita ad un tradizionale accordo di pace, comprendente un generico cessate il fuoco, la riduzione delle armi e una demarcazione dei confini (elementi peraltro tutti presenti nel testo dell’accordo). Attraverso l’inclusione della Costituzione della BiH nell’accordo si è voluto, infatti, superare questa soglia e lo si è fatto mettendo fine ad una guerra che durava da tre anni, e gettando contemporaneamente le basi per la creazione dello Stato bosniaco. Contenendo, infatti, la cornice e i principi generali del funzionamento dello stato, il DPA ebbe sulla situazione bosniaca un impatto supplementare alle due conseguenze, o meglio ai due meriti, più evidenti derivanti dalla conclusione dello stesso: l’aver messo fine allo stato di guerra che per tre anni ha distrutto il paese e l’aver garantito la continuità dello Stato all’interno dei suoi confini internazionali.

Non si può negare, inoltre, il fatto che il DPA abbia avuto un significato che in qualche modo superi il semplice contesto bosniaco. A livello regionale, esso ha, infatti, sancito la dissoluzione dello spazio jugoslavo, permettendo così alle diversità socio-economiche già esistenti

---

<sup>6</sup> C.JEAN, *La crisi balcanica e l’azione europea*, in AA.VV., 2002.

<sup>7</sup> ICG, 2003b.

sin dall'epoca titina di ampliarsi. Questo "valore regionale" del DPA è, del resto, uno degli ostacoli principali alla modifica del accordo stesso.

L'obiettivo di questo studio è quello di vedere, da una parte, se Dayton rappresenta un ostacolo insormontabile al cammino europeo intrapreso della BiH, e dall'altra, verificare se l'approccio tenuto fino a questo momento da Bruxelles corrisponde alle esigenze del paese o se sia necessario, al contrario, per l'Unione Europea (UE) impostare su altre basi il rapporto con Sarajevo.

L'interesse di questa problematica è duplice. Innanzitutto, quella europea sembra essere l'unica prospettiva politica di lungo periodo esistente oggi in BiH. Questo non significa che il processo d'integrazione europea rappresenti il primo punto all'ordine del giorno nell'agenda politica delle autorità bosniache: esse non forniscono ancora, infatti, un sostegno incondizionato al progetto europeo. Affermare che l'ingresso in Europa sia per la BiH l'unico obiettivo nel lungo termine significa piuttosto che la via europea sembra essere la sola in grado di poter garantire l'effettiva stabilizzazione economica e politica del paese.

In secondo luogo, l'integrazione della BiH rappresenta un caso interessante anche per la stessa UE. Mai prima d'ora essa aveva intrapreso un dialogo politico finalizzato all'ammissione di un paese che si trovasse nelle condizioni politico-economiche in cui versa oggi la BiH. Racchiudendo, inoltre, la BiH tutti i problemi presenti su scala regionale, ovvero la debolezza economica e istituzionale, la dipendenza dal sostegno internazionale e la forte rivalità intercomunitaria, l'integrazione di questo paese richiederà all'UE uno sforzo notevole anche in settori in cui essa mostra da sempre delle carenze come quello della sicurezza.

## **PARTE PRIMA**

*La Bosnia Erzegovina dopo Dayton:  
transizione o fallimento?*

## Capitolo I

### **La Bosnia Erzegovina secondo Dayton: uno Stato in bilico tra unità e divisione**

#### 1.1 - La struttura dell'accordo e la ripartizione delle competenze fra Stato centrale ed Entità

L'Accordo di Pace sulla BiH (DPA), parafato a Dayton (Ohio) il 21 Novembre 1995 e firmato a Parigi il 14 Dicembre dello stesso anno dai rappresentanti di Croazia, Repubblica Federale di Jugoslavia (RFY)<sup>8</sup> e BiH, si compone di tre elementi principali: un accordo-quadro contenente i principi generali; undici annessi riguardanti le modalità di instaurazione della pace e della ricostruzione dello Stato bosniaco; un accordo sulla firma e l'entrata in vigore.

Gli undici annessi possono essere ricondotti a due categorie principali: la prima riguardante gli aspetti militari, e la seconda, quelli civili dell'accordo. Fanno parte della prima categoria l'Annesso 1-A e l'Annesso 1-B riguardanti rispettivamente il mantenimento della pace e la stabilizzazione militare. Gli aspetti civili sono compresi, invece, all'interno degli Annessi 3-11 e riguardano: le elezioni, la Costituzione della BiH, l'arbitrato, la tutela dei diritti umani, il ritorno dei profughi e dei rifugiati, la Commissione per la salvaguardia dei monumenti nazionali, le imprese pubbliche, il ruolo dell'Alto rappresentante e il mantenimento dell'ordine. L'annesso-2, occupandosi della *Inter-Entity Boundary Line* (IEBL), rientra contemporaneamente tra le due categorie sopraccitate.

Gli annessi relativi agli aspetti civili sono a loro volta suddivisibili in due gruppi: il primo di essi comprende le disposizioni riguardanti i principi fondamentali e la struttura istituzionale dello Stato (Annessi 2-6); il secondo gruppo include, invece, gli annessi dedicati a problemi specifici la cui soluzione è indispensabile per il funzionamento dello Stato (Annessi 7-9)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Poi Repubblica di Serbia e Montenegro (RSM). Per non confondere il lettore, nel corso della trattazione verrà utilizzata solamente questa seconda abbreviazione.

<sup>9</sup> DUCASSE-ROGIER, 2003.

Questa configurazione permette di distinguere chiaramente tra le attività relative al mantenimento della pace (Annesso 1-A), alla stabilizzazione militare (Annesso 1-B) e quelle di *state-building* (Annessi 3-11).

Come si è visto, l'Annesso-4 contiene la Costituzione della BiH. L'introduzione della Costituzione all'interno del DPA rappresenta un elemento di estrema singolarità: innanzitutto, il procedimento è assai poco frequente nel panorama delle relazioni internazionali e sembra confermare l'ipotesi secondo cui il testo costituzionale bosniaco sia più il risultato del lavoro di esperti internazionali che l'espressione della comune volontà del popolo bosniaco; in secondo luogo, legando assieme la Costituzione e il DPA si decise di fissare in un'ottica di lungo termine i principi e le disposizioni alla base dell'accordo, lasciando così poco spazio ad eventuali modifiche da attuarsi nel corso della fase di implementazione<sup>10</sup>.

La BiH è definita nella Costituzione come una Repubblica Federale, pertanto uno stato unitario, composta al suo interno da due Entità, la Repubblica Serba (RS) e la Federazione Croato-Musulmana (FBiH), alle quali spettano rispettivamente il 49% e il 51% del territorio bosniaco<sup>11</sup>. Ad esse deve aggiungersi poi il Distretto di Brcko<sup>12</sup>.

La ripartizione dei poteri fra Stato centrale ed Entità riduce, però, fortemente il carattere unitario dello Stato bosniaco<sup>13</sup>. Al potere centrale sono infatti affidate competenze che si restringono alle sfere della politica estera, del commercio estero, della politica monetaria, del movimento della popolazione, della politica doganale e al settore delle comunicazioni e dei trasporti.

Le menomazioni in termini di attribuzioni per il governo centrale sono enormi. Spiccano, tra le altre, l'assenza di un controllo statale sull'esercito e le forze di polizia. A ciò devono, inoltre, aggiungersi: la previsione di una cittadinanza propria per ciascuna Entità, aggiuntiva rispetto a quella dello Stato; l'adozione di un meccanismo di bloccaggio dell'attività decisionale a livello nazionale volto a tutelare "*gli interessi vitali*" delle tre comunità; e la dipendenza finanziaria delle istituzioni centrali dai contributi concessi dalle Entità. Si ricorderà poi che le competenze residuali

---

<sup>10</sup> ID.

<sup>11</sup> Il territorio della FBiH unisce gli insediamenti della comunità musulmana e di quella croata secondo quanto stabilito dall'Accordo di Washington (1994).

<sup>12</sup> La città di Brcko ha rappresentato una posta in gioco fondamentale durante il conflitto del 1992-1995. Situata nel nord-est della BiH, Brcko era stata inclusa nel 1991 all'interno dell'autoproclamata RS. In questa zona le milizie serbe avevano creato un corridoio in grado di permettere il collegamento tra i territori da esse occupati nell'est e nell'ovest del paese. Senza Brcko, pertanto, la RS non avrebbe avuto continuità territoriale. Durante la guerra la città fu attraversata da una linea di fronte che opponeva le forze croato-musulmane a quelle serbe; al momento della conclusione del DPA, un terzo della città era sotto controllo della RS e il resto sotto quello della FBiH. Non riuscendo le parti a trovare un accordo sul futuro della città, il DPA prevede la creazione di un Tribunale, presieduto dall'americano R.Owen, per decidere lo statuto della città. Nel marzo 1999, dopo tre anni di difficili trattative, il Tribunale emise il suo verdetto: il distretto di Brcko avrebbe costituito una zona neutra all'interno del territorio della BiH, finendo così per non appartenere né alla RS né alla FBiH.

<sup>13</sup> ID.

sono ad esclusivo appannaggio delle Entità, fattore questo che permette un controllo ancora più diretto da parte delle Entità sulla vita quotidiana dei cittadini.

In realtà, anche nella sfera della politica estera il governo centrale è soggetto a pesanti limitazioni: da una parte, infatti, il ruolo che la comunità internazionale è chiamata a svolgere nella vita del paese (e i successivi incarichi ad essa attribuiti durante la fase di implementazione) riducono fortemente l'autonomia del governo di Sarajevo; dall'altra, il diritto costituzionalmente garantito alle Entità di stabilire "*relazioni speciali*" con gli Stati vicini, ovvero Serbia e Croazia, permette alla RS e alla FBiH di gestire autonomamente un settore molto importante delle relazioni esterne della BiH.

La BiH si trova così ad avere sul suo solo territorio, per una popolazione di circa quattro milioni di abitanti, ben quattordici livelli di governo: il governo nazionale, i due governi delle Entità, quello creato per l'amministrazione del distretto di Brcko e, infine, i dieci governi cantonali all'interno della FBiH. E' in virtù di una tale divisione del territorio e di una tale ripartizione delle competenze che la BiH può essere oggi considerata come uno degli Stati più decentralizzati al mondo<sup>14</sup>.

## 1.2 - Le istituzioni comuni

Secondo la Costituzione della BiH (Annesso-4, DPA), lo Stato centrale può contare sull'esistenza di tre istituzioni comuni: 1) la Presidenza (par. 1.2 .1); 2) il Parlamento (par. 1.2 .2); 3) la Corte Costituzionale (par.1.2 .3).

### 1.2 .1 - La Presidenza

All'articolo V la Costituzione della BiH prevede una Presidenza tricefala, eletta direttamente dalla popolazione e basata sul principio dell'equa rappresentatività delle tre comunità del paese. Spetta unicamente ai cittadini della RS il diritto di eleggere il rappresentante serbo alla Presidenza e a quelli della FBiH di fare altrettanto con i rappresentanti croato e musulmano. I tre membri a

---

<sup>14</sup> BOSE, 2002.

rotazione, solitamente a partire da quello che ottiene il maggior numero di voti, dirigono i lavori della presidenza per otto mesi.

Le competenze ad essa conferite sono assai limitate e circoscritte alla: gestione della politica estera (con tutte le limitazioni già viste in precedenza)<sup>15</sup>; proposta del budget annuale, che deve poi essere approvato dal Parlamento; funzione di rappresentanza presso gli organismi internazionali.

La Presidenza nomina, inoltre, il Presidente del Consiglio dei Ministri il quale è incaricato di scegliere, oltre al ministro degli esteri e del commercio estero, anche tutti gli altri ministri necessari alla formazione della compagine governativa. Non più di due terzi dei membri del Consiglio dei Ministri possono, tuttavia, provenire dalla FBiH.

La Presidenza ha anche il controllo civile delle forze armate del paese. L'obiettivo di questa attribuzione è quello di permettere alla Presidenza di vigilare sull'utilizzo che le Entità fanno dei rispettivi eserciti, in modo che essi non vengano impiegati in funzione intimidatoria o ostile l'uno contro l'altro, ma in difesa della sovranità e dell'integrità territoriale della BiH. La presidenza deve, dunque, nominare un comitato per coordinare le attività delle forze armate in BiH.

Ad eccezione del controllo civile sulle forze armate, la Presidenza non ha diritto a nessuna ingerenza nella politica e nel funzionamento delle istituzioni delle Entità. Anche per la Presidenza la Costituzione prevede un meccanismo di difesa degli interessi comunitari dei popoli costitutivi. Ogni membro della Presidenza può, infatti, denunciare come lesiva degli interessi vitali dell'entità in cui è stato eletto una decisione adottata dall'organo in questione.

## 1.2.2 - Il Parlamento

All'articolo IV la Costituzione definisce la BiH come una democrazia parlamentare il cui potere legislativo è affidato ad un Parlamento nazionale. Il Parlamento è composto da due camere: una Camera dei Popoli della Repubblica di BiH e una Camera dei Rappresentanti. Fanno parte della prima Camera i delegati serbi, croati e bosniaci eletti dai rappresentanti dei Parlamenti delle rispettive Entità, e della seconda i deputati che risultano eletti direttamente per due terzi dagli elettori della FBiH e per un terzo da quelli della RS<sup>16</sup>. La Camera dei Popoli conta quindici membri,

---

<sup>15</sup> In particolare, la Presidenza nomina gli ambasciatori (dei quali non più di due terzi devono provenire dalla FBiH) e negozia i trattati internazionali.

<sup>16</sup> L'adozione di una riforma del Consiglio dei Ministri, approvata nel 2002, ha introdotto alcuni significativi cambiamenti. Essi possono essere così sintetizzati: la Presidenza del Consiglio viene estesa a tutta la durata della legislatura; un aumento delle prerogative del Presidente del Consiglio che diviene in questo modo una carica molto più vicina alla figura del Premier alla occidentale; la creazione di un apparato amministrativo ausiliario; la sostituzione del Ministero per l'Integrazione europea con un *Directorate for European*

cinque per ogni nazionalità e funziona con un quorum di nove parlamentari purché siano presenti almeno tre parlamentari per ogni nazionalità. La Camera dei Rappresentanti direttamente eletta, è composta, invece, quarantadue rappresentanti. Ogni camera nomina un Presidente e due vice-presidenti e le decisioni vengono prese a maggioranza semplice in entrambe le camere ma con i voti favorevoli di almeno un terzo dei parlamentari di ciascuna entità<sup>17</sup>.

Il Parlamento ha il compito di: 1) stabilire il proprio budget e quello delle altre istituzioni comuni della BiH; 2) implementare le decisioni della Presidenza; 3) ratificare i trattati internazionali. Le Entità hanno, tuttavia, la possibilità di concordare nuove funzioni da assegnare all'assemblea parlamentare.

### 1.2 .3 - La Corte Costituzionale

L'articolo VI della Costituzione disciplina invece la composizione e il funzionamento della Corte Costituzionale. La Corte è un organo composto da nove membri, di cui quattro scelti dalla Camera dei Rappresentanti della FBiH, due dall'Assemblea Nazionale della RS e tre dal Presidente della Corte Europea dei Diritti Umani. Le decisioni della corte sono prese a maggioranza semplice ed essa deve argomentare e pubblicare quanto stabilito.

La Corte Costituzionale ha il compito di dirimere le dispute tra le Entità, tra le istituzioni comuni e una o entrambe le Entità e tra le diverse istituzioni comuni. Hanno diritto di rivolgersi alla Corte Costituzionale: i tre membri della Presidenza; il Presidente del Consiglio; i Presidenti e i vice-presidenti delle Camere; un quarto dei membri di una delle due camere; un quarto dei membri delle camere dei parlamenti delle Entità. La Corte Costituzionale è anche l'ultima istanza di appello e si esprime sulla compatibilità delle leggi con la Costituzione e con le convenzioni internazionali sottoscritte dalla BiH.

---

*Integration* (DEI), presieduto dal Presidente del Consiglio; la creazione dei Ministeri della Giustizia e della Sicurezza.

<sup>17</sup> Nel caso non si raggiunga un terzo dei voti del gruppo di una delle entità, in una o entrambe le camere, il presidente deve formare una commissione parlamentare che comprenda tre membri per ciascuna delle nazionalità perché approvi la decisione entro tre giorni dal voto. Se la commissione non trova un accordo è necessario ripetere la votazione con le stesse modalità. La maggioranza dei delegati di una nazionalità alla camera dei popoli possono denunciare come lesiva degli interessi vitali del proprio gruppo una decisione votata in parlamento. Anche in questo caso si riunisce una commissione che comprende tre membri (uno per nazionalità) e che ha cinque giorni di tempo per tentare di approvare la decisione che altrimenti è rimandata alla Corte Costituzionale per verificare la correttezza delle procedure.

### 1.3 - Costituzioni, struttura, ed istituzioni delle Entità

In aggiunta a quella della BiH, altre due costituzioni sono state adottate dalla RS e dalla FBiH con l'obiettivo di fornire i principi guida per l'attività delle istituzioni delle rispettive Entità. Già dai preamboli delle due costituzioni è possibile rilevare come la natura di questi due documenti sia profondamente diversa. Il fatto che la Costituzione della FBiH sia sorta nel 1994, in occasione della fine dei combattimenti tra le milizie croate e quelle musulmane e della firma dell'accordo di Washington, concluso sotto la pressione americana, hanno reso inevitabile l'influenza della comunità internazionale nella redazione di quel testo. Non a caso, i principi della Costituzione della FBiH assomigliano molto a quelli contenuti nella Costituzione della BiH decisa a Dayton e all'interno della Costituzione della FBiH si fa più volte riferimento a concetti quali il rispetto dei diritti umani e delle libertà individuali, il ripudio della guerra e l'uguaglianza tra le nazioni.

La Costituzione della RS trae invece ispirazione da altri principi guida quali, innanzitutto, il diritto all'autodeterminazione dei popoli, e, quindi, il diritto del popolo serbo alla libertà, all'unità e al progresso economico, sociale e culturale.

In realtà, vi sono anche dei punti di contatto tra le costituzioni delle due Entità. Entrambe contengono, infatti, l'espressione della volontà di mettere in pratica le disposizioni del DPA, l'adesione ai principi dell'economia di mercato e il rispetto dei diritti umani. Questi riferimenti sono, tuttavia, da considerarsi come una concessione dei rappresentanti bosniaci alla comunità internazionale durante le negoziazioni del DPA.

Sia la RS che la FBiH dispongono di un proprio Parlamento, di un governo, di una Presidenza, di una Corte Costituzionale e di una Corte Suprema. A ciò deve poi aggiungersi la presenza di livelli di governo all'interno di ogni Entità. A questo proposito, occorre evidenziare il fatto che le costituzioni della RS e della FBiH differiscono profondamente non solo nei loro principi generali, ma anche nella struttura dell'amministrazione del territorio, rispettivamente centralizzata e federale, che esse incorporano.

La RS conosce una divisione interna in municipalità che fanno della stessa una realtà altamente centralizzata. I rapporti tra i due livelli di governo (Entità e municipalità) sono stabiliti dalla Costituzione della RS. In linea generale, la sovranità è prerogativa saldamente legata al centro non spettando alle municipalità che un semplice dovere di implementare le politiche provenienti dal governo dell'Entità. Le municipalità devono, tuttavia, anche: assicurare la manutenzione degli immobili e delle infrastrutture; stabilire piani di sviluppo, varare i piani regolatori; e promuovere iniziative a favore dei cittadini in ambito culturale, sanitario, economico, sociale ed ambientale.

Alle istituzioni centrali spettano invece i compiti più rilevanti, ovvero: la salvaguardia dell'ordine costituzionale e dell'unità territoriale; la difesa dei cittadini; la salvaguardia dei diritti umani; la gestione dei rapporti con i serbi non facenti parte della RS; la tutela dei diritti di proprietà; la disciplina legale delle imprese e delle organizzazioni; la gestione del sistema bancario; la tassazione; la gestione dello sviluppo economico; la gestione dei servizi pubblici; l'educazione; la protezione dell'ambiente e delle risorse culturali.

La Costituzione della RS stabilisce, inoltre, che sia il governo cantonale a stabilire le risorse da destinare alle municipalità per svolgere le loro attività: praticamente le municipalità dipendono, quindi, dal finanziamento proveniente da Banja Luka.

Contrariamente a quello della RS, l'ordinamento della FBiH tende a valorizzare le autonomie locali. La FBiH è caratterizzata, infatti, da un alto tasso di decentralizzazione interna dovuta alla divisione della Federazione stessa in dieci Cantoni: cinque a chiara maggioranza musulmana, tre a maggioranza croata e due sostanzialmente misti<sup>18</sup>.

La Costituzione della FBiH prevede che questi due ultimi due cantoni, Srednja Bosna che ha come capoluogo Travnik e Hercegovina-Neretva che ha in Mostar il suo centro principale, siano amministrati secondo uno statuto speciale. In ragione della loro composizione etnica, la Costituzione federale prevede che le questioni considerate di vitale importanza per una o per entrambe le nazionalità siano decise con particolari procedure che garantiscano l'accordo della maggioranza dei delegati di ciascuna nazionalità; esiste, inoltre, per le due comunità la possibilità di impugnare le decisioni di fronte alla Corte Costituzionale cantonale<sup>19</sup>. In questi due cantoni a statuto speciale, vi è una forte decentralizzazione del potere a favore delle municipalità, dal momento che, a livello comunale, è in molti casi più facile stabilire la maggioranza numerica di una delle due comunità.

La divisione dei poteri tra governo centrale e cantoni prevista dalla Costituzione della FBiH fa sì che alle realtà locali siano lasciati sia incarichi amministrativi sia ampi spazi di sovranità politica. Le istituzioni federali sono competenti in materia di: difesa e operazioni di polizia, cittadinanza, politiche economiche e finanziarie, telecomunicazioni, tassazione<sup>20</sup> e mantenimento delle infrastrutture federali.

---

<sup>18</sup> Indicheremo di seguito il nome dei dieci Cantoni e tra parentesi le città capoluogo: Una-Sana (Bihac), Bosanska Posavina (Odzak), Tuzla (Tuzla), Zenica-Doboj (Doboj/Zenica), Gorazde-Podrinje (Gorazde), Srednja/Centralna Bosna (Travnik), Hercegovina-Neretva (Mostar), Zapadna Hercegovina (Siroki Brijeg), Sarajevo (Sarajevo), Herceg-Bosna (Livno/Tomislavgrad/Kupres).

<sup>19</sup> In questi cantoni a statuto speciale, esiste, oltre alla figura del Presidente cantonale, anche quella del vicepresidente, il quale deve appartenere ad una nazionalità diversa da quella del presidente. Entrambi eletti dalla maggioranza dei delegati del loro gruppo etnico di appartenenza, Presidente e vice hanno un mandato di due anni durante i quali devono alternarsi alla massima carica. Il governo cantonale viene formato, secondo il principio dell'equa rappresentanza delle due comunità, dal Presidente con il consenso del suo vice e l'approvazione parlamentare a maggioranza qualificata dei due terzi.

<sup>20</sup> Anche per i Cantoni è, tuttavia, possibile autofinanziarsi tramite tassazione.

Le competenze cantonali riguardano invece: la gestione dei corpi di polizia cantonale, l'educazione, l'edilizia e l'utilizzo degli spazi cantonali, i servizi pubblici la promozione delle attività economiche, le politiche energetiche, lo sviluppo delle risorse turistiche.<sup>21</sup>

## 1.4 - La IEBL e la divisione etno-territoriale

Le due Entità sono separate da una *Inter-Entity Boundary Line* (IEBL), la quale coincide essenzialmente con la linea del fronte che separava le milizie serbe da quelle croato-musulmane al momento dell'apertura delle trattative a Dayton<sup>22</sup>. La BiH viene, quindi, riconosciuta come uno Stato unitario, ma al suo interno viene tracciata una linea di divisione in grado di produrre, in assenza di una tutela delle minoranze e del rientro dei profughi ed ei rifugiati, una realtà pressoché etnicamente omogenea (la RS) e la convivenza forzata di due comunità, quella croata e quella musulmana, in seno ad un'unica confederazione (la FBiH).

La IEBL finisce così per "territorializzare" i risultati della pulizia etnica commessa durante il conflitto e confermare il principio della divisione del paese secondo il criterio dell'appartenenza comunitaria già contenuto nella successione dei piani di pace presentati tra il 1992 e il 1994 dagli attori internazionali <sup>23</sup>. Il principio della divisione secondo criteri di appartenenza etnica trova conferma nella ripartizione delle competenze tra governo centrale ed Entità, dal momento che quest'ultime sono state dotate ciascuna di ampi poteri politici e amministrativi.

Se dal punto di vista del diritto internazionale si è obbligati, quindi, a riconoscere l'unità della BiH, la IEBL stabilisce comunque a livello mentale per gli abitanti del paese un confine *de facto* tra le Entità. Dato il suo alto tasso di omogeneità etnica, la pressoché totale mancanza di cooperazione con il governo centrale e le consistenti prerogative ad essa riconosciute, la RS può essere, infatti, considerata come uno "stato nello stato"<sup>24</sup>. Nonostante il DPA non abbia permesso alla comunità croata di raggiungere il grado di autonomia concesso invece alla comunità serba

---

<sup>21</sup> Vanno ricordate, inoltre, le competenze gestite congiuntamente dalla Federazione e dai Cantoni. Esse riguardano: le politiche sanitarie e ambientali, la salvaguardia dei diritti umani, il turismo e le risorse ambientali, il sistema del *welfare* e i trasporti.

<sup>22</sup> In realtà, a Dayton furono apportate delle modifiche rispetto agli effettivi insediamenti delle parti sul terreno. La modifica più importante riguardò l'assegnazione di alcune zone attigue alla città di Sarajevo. Su questo argomento vedi: DPA; SANGUIN, 1998; BOMBARDI, 2002; DUCASSE-ROGIER, 2003.

<sup>23</sup> Cutileiro (1992), Vance-Owen (1993), Owen-Stoltemberg (1993), e Juppé-Klinkel (1994).

<sup>24</sup> BOSE, 2002.

attraverso la creazione della RS, un altro confine *de facto* esiste tuttavia fra i cantoni croati e quelli musulmani in seno alla FBiH<sup>25</sup>.

Non assomigliando né ad una linea di cessate il fuoco o di armistizio tra due belligeranti, né a nessun confine interno o internazionale presente al mondo, la IEBL rappresenta un vero e proprio *cas d'école* in materia di demarcazione dei confini<sup>26</sup>. Essa non può essere, quindi, considerata né come un confine tra stati né come un semplice limite amministrativo: “*l'Etat apparaît ainsi divisé à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues*”<sup>27</sup>. In questo senso la forma di stato scelta per la BiH a Dayton viene a rappresentare un vero e proprio *unicum* in materia.

Dal quadro appena presentato, e da una lettura complessiva del testo dell'accordo di pace, appare innegabile che l'opera di “ingegneria diplomatica” realizzata a Dayton contenga un'ambiguità di fondo riguardante il regime politico scelto per la BiH. Le clausole del l'accordo possono essere facilmente divise tra quelle che comportano la partizione del paese secondo logiche etniche e quelle che invece tendono ad una sua riunificazione<sup>28</sup>. Sebbene sia facilmente intuibile la volontà di fondo di dare vita ad uno stato fortemente decentralizzato, l'ambiguità risiede nel fatto che non si evince dal DPA la chiara natura del sistema statale bosniaco. La compresenza di fattori tendenti all'unità e alla divisione dello stesso lascia a coloro che saranno incaricati della ricostruzione, alla loro volontà e ai poteri che saranno loro attribuiti il diritto di decidere verso quale dei due poli orientarsi.

Il paradosso che si vuole qui sottolineare riguarda il fatto che, se da una parte, risulta comprensibile la scelta di un modello altamente decentralizzato per la BiH, data la sua forte varietà etniche e i contrasti sorti con la guerra del 1992-1995, dall'altra, non si capisce, invece, perché non si siano attribuite al centro nemmeno alcune delle competenze minime normalmente ad esso assicurate persino nelle forme più limitate di federalismo.

Si può, quindi, affermare che il DPA non abbia cercato di ribaltare la logica segregazionista portata avanti dalle *élites* nazionaliste bosniache nel corso della guerra, ma che, al contrario, ne abbia cristallizzato le pratiche e gli intenti attraverso la divisione del paese secondo criteri di appartenenza etnica<sup>29</sup>. Attraverso la creazione delle due Entità e della IEBL è stata, infatti, stabilita una relazione indissolubile, mai conosciuta prima in BiH, tra popolo e territorio<sup>30</sup>: la struttura dello Stato decisa a Dayton finisce con il legare l'appartenenza ad una data comunità ad una determinata porzione del territorio bosniaco, ostacolando sensibilmente il processo di riconciliazione sociale e la

<sup>25</sup> SANGUIN, 2001.

<sup>26</sup> ID.

<sup>27</sup> DUCASSE-ROGIER, 2003.

<sup>28</sup> Tra le prime possono essere ricordate: l'Annesso-1 sulle disposizioni di carattere militare, l'Annesso-2 sulla linea di demarcazione inter-entità, l'Annesso-3 sul procedimento elettorale e l'Annesso-4 sulla Costituzione dello Stato. Tra le seconde: l'Annesso-6 sul rispetto dei diritti umani e l'Annesso-7 sul ritorno dei rifugiati e dei profughi.

<sup>29</sup> COT, 1998.

<sup>30</sup> DUCASSE-ROGIER, 2003.

formazione di un comune senso di appartenenza alla BiH. A ciò deve essere, inoltre, aggiunto il fatto che la matematica divisione etnica delle cariche prevista dalla Costituzione per tutte le istituzioni comuni del paese non può provocare una divisione del potere e del territorio secondo logiche di appartenenza comunitaria.

La BiH ha, pertanto, conosciuto una guerra che ha prodotto, attraverso la pulizia etnica, la separazione delle sue tre comunità, un accordo di pace che ha istituzionalizzato tale pratica, e un processo di ricostruzione che, come si vedrà nei capitoli II e III, invece di ridurre le distanze ha cristallizzato la divisione esistente.

## 1.5 - Il ruolo degli attori internazionali

La distinzione tra aspetti civili e militari del DPA, presentata nel par. 1.1, permette di evidenziare efficacemente il ruolo assegnato agli attori internazionali nell'implementazione dell'accordo stesso: da una parte la NATO, a cui venne assegnato il compito di creare una forza militare in grado di supportare l'implementazione del DPA (IFOR), e dall'altra, le diverse organizzazioni internazionali impegnate nella ricostruzione civile del paese (ONU, OSCE, UNHCR, Ufficio dell'Alto Rappresentante)<sup>31</sup>.

In quest'ultimo settore d'intervento, occorre da subito sottolineare una particolarità del DPA: il ruolo marginale assegnato all'ONU. A questa organizzazione è stato, infatti, spesso attribuito nel passato all'interno di operazioni di mantenimento della pace il compito di coordinamento delle varie iniziative internazionali. A Dayton, invece, questo ruolo fu affidato all'Alto Rappresentante della comunità internazionale, figura del tutto nuovo nel panorama delle attività di *peace-keeping*, il quale ricevette l'incarico di seguire e facilitare l'applicazione delle clausole civili dell'accordo di pace.

Il mandato dell'Alto Rappresentante, contenuto nell'Annesso-10 del DPA, prevede per questa figura numerosi compiti, tra cui i principali sono: incoraggiare le parti a rispettare gli impegni presi a Dayton; coordinare l'attività delle organizzazioni e delle istituzioni civili; partecipare alle riunioni della Conferenza dei Donatori; presiedere una Commissione mista composta da attori internazionali e locali impegnati nell'applicazione delle clausole civili dell'accordo; stabilire dei contatti con gli attori internazionali impegnati nella stabilizzazione

---

<sup>31</sup> ID.

militare del paese (NATO); aggiornare periodicamente la comunità internazionale sull'andamento delle attività<sup>32</sup>.

Nonostante il numero elevato di responsabilità che si vide assegnare, all'Alto Rappresentante non furono tuttavia attribuiti poteri consistenti. Oltre ad essere l'autorità finale per quanto riguarda l'interpretazione degli aspetti civili dell'accordo, l'Alto Rappresentante non dispone, infatti, di nessun potere né nei confronti degli attori locali né di quelli internazionali<sup>33</sup>. L'Ufficio dell'Alto Rappresentante (OHR) riceve direttive e risponde delle sue attività al *Peace Implementation Council* (PIC), creato a Londra nel dicembre del 1995, e composto dagli stati e dalle organizzazioni internazionali attivi in BiH.

Spettando all'Alto Rappresentante il compito principale, all'ONU venne solamente affidata la creazione dell'*International Police Task Force* (IPTF)<sup>34</sup>, un *equipe* di polizia internazionale incaricata di assicurare che le forze di polizia locali, sottostanti all'autorità delle due Entità, agissero in conformità al DPA<sup>35</sup>. L'IPTF doveva concretamente controllare, ispezionare, accompagnare e formare le forze di polizia locali. Come l'Alto Rappresentante, anche l'IPTF non ricevette, tuttavia, che mezzi scarsi per portare a termine la sua missione. Oltre a delle imbarazzanti carenze di organico, l'IPTF non aveva, infatti, nessun potere in grado di obbligare le parti ad accettare le sue raccomandazioni e, non essendo i suoi poliziotti armati, dipendeva per quanto riguarda la sicurezza dalla protezione dell'IFOR.

La marginalizzazione dell'ONU a cui si è accennato, dovuta in gran parte ai fallimenti conseguiti dall'UNPROFOR durante il conflitto, fu alla base del coinvolgimento di altre organizzazioni internazionali nell'applicazione del DPA. Oltre al già citato OHR, anche l'OSCE si vide assegnare dal DPA, e per la prima volta nella sua storia, un ruolo di assoluto primo piano nel mantenimento della pace in BiH. Questo fu dovuto essenzialmente a tre ragioni: innanzitutto, l'OSCE, a differenza di altre organizzazioni internazionali, come l'ONU ad esempio, era rimasto tutto sommato estraneo alle vicende bosniache durante il conflitto, non dovendo, quindi, affrontare il deficit di credibilità nei confronti della popolazione locale. In secondo luogo, essendo un'organizzazione pan-europea l'OSCE aveva il merito di includere sia gli Stati europei sia gli Stati Uniti e la Russia. Infine, l'OSCE poteva vantare una certa esperienza nei settori in cui venne chiamata ad operare, soprattutto in quello elettorale<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Id.

<sup>33</sup> Id.

<sup>34</sup> Nel 1996, alla scadenza del mandato del IPTF, il nome della missione di polizia dell'ONU venne modificato in MINUBH (Missione delle Nazioni Unite in BiH).

<sup>35</sup> Va ricordato, inoltre, che l'ONU fu attivo in BiH anche attraverso l'azione di alcune sue Agenzia Specializzate, quali l'UNHCR, l'UNESCO e il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, esplicitamente previste dal DPA.

<sup>36</sup> Id.

Gli obiettivi della missione dell'OSCE sono descritti nell'Annesso-3 e nell'Annesso-6 del DPA e riguardano rispettivamente la supervisione del processo elettorale e la sorveglianza e la promozione del rispetto dei diritti umani. In realtà, questa organizzazione, unica tra tutti gli attori civili coinvolti nell'implementazione dell'accordo, vide attribuirsi delle responsabilità anche nel settore militare: l'OSCE avrebbe, infatti, dovuto negoziare degli accordi riguardanti la stabilizzazione regionale (Annesso 1-B).

Si capisce immediatamente che, visti il passato jugoslavo e la guerra che ha distrutto per quattro anni il paese, quello di ristabilire la democrazia fosse un compito non solo fondamentale ma anche arduo per l'OSCE. La difficoltà di questa missione era duplice: da un lato, l'OSCE non era mai stata inserita prima del caso bosniaco all'interno di un quadro di *state-building*; dall'altro, nelle sue operazioni l'OSCE avrebbe dovuto necessariamente collaborare con gli altri attori internazionali attivi in BiH, soprattutto con la NATO, l'ONU, l'UNHCR e l'OHR. Proprio la ripartizione delle competenze con l'Alto Rappresentante, non essendo il mandato del tutto chiaro in proposito, lasciava intravedere la possibilità di qualche contrasto tra questi due soggetti riguardo il ruolo di guida nell'implementazione degli aspetti civili del DPA.

Per quanto riguarda, invece, l'applicazione degli aspetti militari del DPA si è già accennato al fatto che sarebbe stata la NATO, attraverso il contingente IFOR, a svolgere la funzione di supervisione. Lo scopo dell'IFOR, il cui mandato originario era della durata di un anno, era essenzialmente quello di assicurare l'implementazione delle clausole contenute nell'Annesso 1-A. Nella pratica, il contingente, composto da 60.000 uomini, avrebbe dovuto principalmente: sorvegliare il rispetto delle scadenze fissate dal DPA per il ritiro delle truppe interne e straniere dal paese; garantire il rispetto del cessate il fuoco; sorvegliare il trasferimento di alcune zone da un'Entità all'altra e lo scambio dei prigionieri di guerra; garantire la raccolta delle armi pesanti; e stabilire una commissione militare mista.

Per portare a termine il suo mandato, l'IFOR sarebbe stata autorizzata a ricorrere a tutti i mezzi necessari, compreso l'uso della forza, aspetto quest'ultimo che contribuì a differenziare notevolmente l'attività dell'IFOR da quella dell'UNPROFOR di cui prese l'eredità.

In sintesi, il quadro della presenza internazionale offerto dal DPA prevedeva che il compito del ristabilimento della democrazia spettasse all'OSCE, quello del controllo del rispetto delle disposizioni militari alla NATO, il coordinamento delle attività civili all'OHR e la direzione politica al PIC.

Quest'impianto sembrava sin dal primo momento essere deficitario soprattutto da tre punti di vista.

Innanzitutto, va sottolineata l'assenza di un organo di decisione finale in grado di poter dare esecuzione alle clausole dell'accordo stesso, soprattutto in materia civile. La cooperazione tra le parti sembra essere l'elemento messo alla base dell'edificio daytoniano, ma non si capisce dove una tale fiducia possa trovare origine. Il fatto che il conflitto avesse creato fratture intercomunitarie che solo lentamente potranno essere ridimensionate e che gli uomini politici presenti a Dayton fossero gli stessi che avevano sostenuto la separazione della BiH secondo linee di appartenenza etnica, dovevano essere dei fattori sufficienti per la predisposizione di un meccanismo politico in grado di assicurare la presa di decisioni in caso di ostruzionismo. Non vi è traccia, invece, nel testo del DPA né di un sistema (o organo provvisorio) né di un rappresentante (bosniaco o internazionale) in grado di imporre agli attori delle tre comunità il rispetto degli impegni presi<sup>37</sup>.

L'assenza di un meccanismo in grado di accrescere e favorire la cooperazione tra le parti, la mancanza di una chiara idea di riferimento a cui tendere nella costruzione delle basi dello stato bosniaco, nonché le difficoltà di coordinamento dell'azione internazionale sono stati tutti fattori che hanno permesso in sede di implementazione del DPA una maggiore esecuzione di quelle clausole dello stesso che tendevano alla partizione del paese più che alla sua riunificazione<sup>38</sup>.

In secondo luogo, la complessità delle procedure e la molteplicità degli attori internazionali coinvolti rendeva estremamente difficile l'esecuzione e il coordinamento delle attività della comunità internazionale. Non vi erano soprattutto adeguati meccanismi di collegamento tra gli attori impegnati nell'applicazione delle clausole militari, come la NATO, e quelli impegnati nel settore civile, come l'Alto Rappresentante.

Infine, la previsione di un mandato di un solo anno per l'IFOR era assolutamente sproporzionata rispetto agli obiettivi e ai compiti assegnati a quella missione. In particolare, la presenza delle truppe NATO era una condizione imprescindibile nell'immediato dopoguerra per l'implementazione delle disposizioni civili del DPA.

---

<sup>37</sup> ID.

<sup>38</sup> Ne sono un esempio i risultati ottenuti nel settore militare, attraverso la separazione fisica dei belligeranti (e dunque delle comunità); nell'applicazione del sistema elettorale, basato sul principio della divisione territoriale delle tre comunità; e nel rispetto delle prerogative delle Entità (DUCASSE-ROGIER, 2003).

## **Capitolo II**

### **I parziali successi della transizione**

#### **2.1 - La stabilizzazione militare**

Come si è visto, l'obiettivo di Dayton era quello di porre le basi dello Stato bosniaco e di mettere fine al confronto armato che da quattro anni stava dilaniando il paese. Due giorni dopo la firma solenne del DPA a Parigi il 14 dicembre 1995, la NATO diede il via libera ad una forza multinazionale (IFOR) che iniziò il proprio mandato il 20 dicembre 1995. Nel primo anno del dopoguerra la IFOR contava 60.000 soldati. Oltre al comando principale della missione presso la base Butmir a Sarajevo, le truppe erano ripartite in tre zone di responsabilità, con centri a Banja Luka, Mostar e Tuzla. Il suo compito principale era quello di tradurre in pratica gli aspetti militari degli accordi di pace.

Dopo le prime elezioni del dopoguerra, nel settembre del 1996, la missione della IFOR era formalmente conclusa, essendo scaduto il suo mandato annuale. La situazione nel paese, nonostante l'assenza di conflitto, era tutt'altro che stabilizzata e l'IFOR era ancora ben lontana dal raggiungere anche uno solo dei suoi obiettivi. Apparve chiaro sin dall'inizio del dispiegamento della forza internazionale che l'IFOR si sarebbe concentrata esclusivamente sugli aspetti strettamente militari del DPA (Annesso 1-A), trascurando la cooperazione con gli attori civili. Questa visione molto rigida del mandato condusse l'IFOR a perseguire, innanzitutto, l'obiettivo della separazione fisica dei belligeranti, ovvero il consolidamento della IEBL attraverso la creazione di una zona di separazione smilitarizzata di quattro chilometri lungo tutto il confine inter-entitativo.

Altri compiti trovarono una realizzazione solo parziale durante il 1996. In particolare, liberazione degli ostaggi di guerra, la confisca delle armi, la partenza delle truppe straniere e il trasferimento dei territori da un'Entità all'altra erano tutti processi iniziati ma non conclusi.

Il 20 dicembre 1996 ebbe, quindi, inizio il mandato della Forza di Stabilizzazione, la SFOR, sottoposta al comando del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. I compiti specifici della SFOR erano di impedire l'escalation della violenza e il manifestarsi di nuove minacce alla pace,

assicurare un clima necessario alla continuazione del processo di pace, appoggiare le strutture della amministrazione civile secondo le possibilità. Rispetto alla IFOR, il numero delle truppe era stato quasi dimezzato: nel 1996, circa 32.000 soldati facevano parte del contingente SFOR.

Negli anni successivi, il numero delle truppe è ulteriormente e progressivamente calato: nel 1999 erano ancora 32.000 i militari SFOR a pattugliare la BiH, ma nel 2002 il numero è sceso a 16.000, mentre alla fine del mandato, a metà del 2004, il numero è ulteriormente sceso a 7.000 soldati in tutto. In nove anni, mezzo milione di soldati hanno fatto parte dei contingenti NATO attivi in BiH per garantire la pace e un ambiente sicuro.

Il maggiore successo dell'IFOR prima, e della SFOR poi, risiede senza dubbio nell'aver impedito il riaccendersi delle ostilità, obiettivo raggiunto grazie alla separazione fisica dei belligeranti. Va notato, tuttavia, che proprio l'applicazione rigida di questa clausola, in assenza di un miglioramento della cooperazione politica tra le parti, contribuì in maniera sostanziale alla divisione del paese su base etnica. Nei primi anni del dopo Dayton, la IEBL assomigliava, infatti, molto di più ad un confine tra stati che ad un limite amministrativo interno. Quest'attitudine delle truppe NATO rafforzò, quindi, la tendenza alla divisione della BiH su chiave etnica già presente all'interno del DPA.

I meriti della SFOR furono, tuttavia, anche altri. Ad esempio nella raccolta delle armi rimaste si conta che 16 milioni di proiettili, 180.000 bombe a mano, 43.000 fucili e pistole, 3.500 mine e 40.000 chilogrammi di esplosivo siano stati confiscati in questi anni. Queste operazioni sono state oggi gradualmente prese in consegna dalla polizia locale. Ciò non toglie che, come sottolineato dalla SFOR stessa, i cittadini bosniaci non hanno ancora fiducia l'uno nell'altro, visto che ancora oggi molte armi illegali del periodo della guerra sono tenute nascoste nelle case.

Per quanto riguarda la riforma delle forze armate interne, i comandanti e i militari della SFOR sono stati attivamente coinvolti nella trasformazione delle forze militari della BiH, una delle pre-condizioni per l'ingresso del paese nel programma di *Partnership for Peace* (PfP) che rappresenta il primo passo per l'ingresso della BiH nella Nato. Oggi esiste, infatti, un comando unico sulle forze armate della BiH, anche se esse contano 12.000 effettivi, un numero cinque volte superiore rispetto al 1995.

Va detto, inoltre, che nel 2001 la SFOR ha svolto un ruolo attivo nell'impedire la creazione di una terza Entità da parte della comunità croato-erzegovese, garantendo così il rispetto degli impegni presi dalle parti a Dayton<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Quella del marzo 2001 fu probabilmente la più grave crisi politica verificatasi nel dopoguerra bosniaco. Dopo aver boicottato le elezioni nazionali, impedendo così la formazione del governo, e aver illegalmente organizzato un referendum sui diritti dei cittadini croati, le HDZ, il maggior partito nazionalista dei croati di Bosnia, decise nel marzo 2001 il ritiro da tutte le istituzioni della FBiH e la formazione di un governo parallelo e indipendente in una terza entità coincidente con il territorio dell'*Herceg-Bosna*. Alla base di questa dimostrazione di forza vi era, tuttavia, il tentativo da parte dei nazionalisti croato-bosniaci di mantenere il potere all'interno della comunità

Infine, va ricordato il contributo offerto dalla SFOR nel processo di sminamento della BiH e nella formazione dei quadri locali. A ciò deve aggiungersi la costruzione di acquedotti, di impianti per il gas, elettrodotti, la ricostruzione delle case, la riapertura delle strade per raggiungere villaggi isolati, e la ricostruzione delle infrastrutture danneggiate dalla guerra.

Nonostante questi risultati, l'attività dei contingenti NATO è stata contraddistinta comunque da diverse zone d'ombra.

Innanzitutto, sembra difficile potere parlare di un'effettiva stabilizzazione militare del contesto bosniaco, il quale è caratterizzato oggi dall'assenza di conflitto più che dall'instaurazione di una reale collaborazione tra le parti. La BiH vive oggi sostanzialmente una pace negativa: all'imposizione della pace da parte degli attori internazionali non ha, cioè, fatto seguito un'appropriazione da parte delle autorità locali dei metodi e della cultura necessaria al suo mantenimento. Questo fa sì che in BiH, dato lo stato ancora embrionale del Ministero della Difesa, la sicurezza sia oggi garantita da forze esterne, le quali, come nel caso dell'IPTF e della MPUE e della SFOR e dell'EUFOR<sup>40</sup>, non fanno altro che avvicinarsi svolgendo così una funzione di tappo alla conflittualità latente presente nel paese.

Quanto accaduto in BiH ha, tuttavia, diversi elementi in comune con tutta l'opera di *peace-keeping* lanciata negli anni novanta dalla comunità internazionale nei Balcani. Come evidenziato da F.Mini :

“Ad oltre dieci anni dalla crisi bosniaca, ad oltre quattro da quella del Kosovo, a oltre tre anni da quella nel sud della Serbia, a quasi tre da quella macedone e ad un anno dalla crisi interna serba, la stabilità è ancora lontana. Anzi si prevede la dissoluzione del legame tra Serbia e Montenegro e si intravedono nuovi problemi di sicurezza in Kosovo e in Bosnia (dove continuano a costituirsi depositi clandestini di armi), nel Sangiaccato, in Vojvodina e altrove”<sup>41</sup>.

La strategia d'intervento su scala regionale può pertanto essere considerata globalmente un fallimento dal momento che, a scapito dei migliaia di *peace-keepers* inviati e delle somme spese, i focolai d'instabilità restano molteplici. Quella che è mancata alla comunità internazionale sembra, pertanto, essere stata una visione regionale della sicurezza in grado di affrontare le sfide che i Balcani presentavano, e presenteranno, in un'ottica di ricomposizione regionale, invece che di divisione, e di formazione del personale locale più che di deresponsabilizzazione dello stesso. Il

---

erzegovese nonostante un calo considerevole nelle preferenze elettorali e la riduzione del sostegno politico ed economico proveniente da Zagabria in seguito alla fine dell'era Tudjiman.

<sup>40</sup> Vedi cap.VIII, paragrafi 8.3 e 8.4.

<sup>41</sup> F. MINI, in LIMES, 2003.

carattere prettamente bilaterale con il quale la NATO sta gestendo la partecipazione dei paesi della regione alla PfP ne è un evidente conferma<sup>42</sup>.

A questa carenza di carattere generale, deve poi aggiungersi una serie di fallimenti concreti a cui le missioni NATO sono andate incontro in BiH. Un posto di rilievo merita sicuramente la modesta collaborazione con il Tribunale Penale Internazionale per i crimini commessi nella ex-Jugoslavia (TPIJ). Il timore di un coinvolgimento troppo diretto nelle questioni politiche dell'applicazione del DPA, spinse sin dall'inizio la NATO ad affermare che l'IFOR avrebbe catturato e consegnato al TPIJ i ricercati per crimini di guerra solo se fosse entrata in contatto con queste persone durante l'esecuzione delle sue attività.

Nonostante la scoperta della sofisticata rete di sostegno ai criminali di guerra, il bilancio delle truppe NATO nella ricerca degli indiziati è del tutto negativo: ventotto ricercati dal TPIJ catturati, tre morti nel tentativo di arresto, Radovan Karadžić e Radko Mladić ancora in libertà. Sono state contate in tutto nove operazioni di arresto di Karadžić, fallite a causa della impreparazione delle forze dei paesi incaricati dell'arresto. All'aumentare della preparazione della SFOR per arrivare all'arresto di Karadžić, è cresciuta contemporaneamente anche la capacità del latitante di nascondere le proprie tracce, soprattutto dopo la caduta e l'arresto di Slobodan Milošević. Dei cinque milioni di dollari messi a disposizione per ottenere informazioni su Radovan Karadžić e Ratko Mladić, solo alcune centinaia di dollari sono state effettivamente spese: ciò ha condotto all'arresto di alcuni complici di Karadžić<sup>43</sup>.

Allo scarso contributo offerto dalla SFOR nella cattura dei criminali di guerra, devono poi aggiungersi i modesti risultati ottenuti nella guerra segreta contro il terrorismo<sup>44</sup> e il coinvolgimento di alcuni militari della NATO in episodi del tutto imbarazzanti come il *trafficking* di donne e il contrabbando.

Come visto nel par. 1.5, anche l'OSCE si era vista attribuire dal DPA delle responsabilità nel settore militare. In particolare quest'organizzazione ricevette il compito di assistere le parti nella conclusione di accordi nazionali, sub-regionali e regionali riguardanti il controllo degli armamenti e le misure di fiducia.

Un primo accordo a livello nazionale (RS, FBiH e Repubblica di BiH) fu raggiunto il 26 gennaio 1996 e riguardò essenzialmente gli scambi d'informazioni, le ispezioni reciproche, la notifica delle attività e la limitazione dei dispiegamenti di militari. All'OSCE fu affidato il ruolo di assistere le parti nell'esecuzione delle clausole del trattato.

---

<sup>42</sup> ID.

<sup>43</sup> Bogdan Subotić, Dušan Tešić Bato, Željko Janković Luna e Milovana Cicka Bjelice.

<sup>44</sup> Vedi nel dettaglio par. 3.5 .1.

Nel giugno del 1996 l'attivismo dell'OSCE condusse i rappresentanti della RSM, Croazia e BiH a sottoscrivere un accordo sul riequilibrio regionale in materia di armamenti sulla base di quanto stabilito a Dayton. Nel 1996, rispettando sulla carta i tempi previsti dal DPA, l'OSCE aveva già, quindi, realizzato una buona parte degli obiettivi fissati nel campo della stabilizzazione militare. Nella realtà, però, gli accordi trovarono un'attuazione solo parziale sia a livello nazionale sia a livello sub-regionale, soprattutto per quanto riguardava la riduzione e la possibilità di controllo degli armamenti. Mancava, inoltre, la conclusione di un accordo a livello regionale sugli stessi temi.

## 2.2 - Il rientro dei profughi, rifugiati e persone sfollate

Un elemento ritenuto avere un peso determinante nella soluzione della questione della ricomposizione della società bosniaca era quello del ritorno dei rifugiati, dei profughi, e degli sfollati<sup>45</sup>. La guerra del 1992-1995, a causa del suo elevato grado di violenza intercomunitaria e degli spostamenti di popolazione, aveva, infatti, profondamente leso la struttura multietnica della società bosniaca. La permanenza al di fuori dei confini del paese, o all'interno dello stesso, ma in località diverse da quella d'origine, di più di due milioni di cittadini bosniaci avrebbe di fatto legittimato la pulizia etnica, attraverso la creazione di territori etnicamente omogenei, e reso, quindi, impossibile la ricomposizione del tessuto sociale del paese.

La previsione all'interno del DPA (Annesso-7) di una clausola che espressamente garantisse il diritto al ritorno era, del resto, un contrappeso fondamentale alle numerose disposizioni che sancivano *de facto* la divisione del paese<sup>46</sup>.

Tra i diversi attori internazionali presenti nel dopoguerra bosniaco, due in particolare furono coinvolti nel processo di ritorno: l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e l'OHR.

In un primo momento, fu l'UNHCR a gestire i ritorni. L'UNHCR aveva già avuto nel corso del conflitto un ruolo chiave in BiH dal momento che questa organizzazione assunse il coordinamento delle iniziative umanitarie. Il DPA modificò sostanzialmente i suoi compiti,

---

<sup>45</sup> Esiste una differenza di fondo tra questi tre concetti : il rifugiato è colui che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese; il profugo è colui che è costretto a lasciare il proprio paese a causa di guerre, persecuzioni, violazioni dei diritti umani e catastrofi senza tuttavia avere il riconoscimento dello status di rifugiato; lo sfollato è colui che lascia il proprio territorio a causa di guerre, persecuzioni o calamità naturali ma rimane all'interno del proprio paese.

<sup>46</sup> DUCASSE-ROGIER, 2003.

aggiungendo al sostegno delle persone più vulnerabili anche la responsabilità della protezione dei rifugiati e degli sfollati nonché del loro ritorno. In particolare, l'UNHCR venne incaricato di preparare un piano dettagliato per i rientri.

L'azione dell'UNHCR si concentrò attorno a tre assi principali: il mantenimento delle attività di assistenza umanitaria, la realizzazione di progetti concreti volti a incoraggiare i ritorni, e la tutela giuridica delle persone interessate. In questa prima fase, l'azione dell'UNHCR si caratterizzò per la ricerca di una soluzione rapida al problema dei ritorni: l'UNHCR, agendo in quanto organizzazione umanitaria, non prese però in debita considerazione le implicazioni politiche che questa dinamica aveva nel contesto bosniaco.

Emerse, quindi, l'ennesimo errore commesso a Dayton: quello di affidare solamente ad un'organizzazione umanitaria la gestione delle operazioni di ritorno. Esse necessitavano, infatti, della piena collaborazione degli attori coinvolti nel ristabilimento di un clima di sicurezza all'interno del paese. Non a caso, la quasi totalità dei ritorni nel biennio 1996-1997 avvenne verso zone "maggioritarie" e ben pochi furono i ritorni minoritari<sup>47</sup>. Quasi tutti gli ostacoli al ritorno erano, infatti, ancora presenti.

E' per queste ragioni che nel gennaio del 1997, su decisione dell'Alto Rappresentante, venne creata la *Reconstruction and Return Task Force* (RRTF). Presieduta congiuntamente dall'UNHCR e dall'OHR, la RRTF doveva rappresentare la prima tappa verso la creazione di un nuovo approccio multidimensionale al problema dei ritorni<sup>48</sup>.

La RRTF avrebbe così avuto un vantaggio comparato rispetto alla gestione dei ritorni assicurata dall'UNHCR: quello della sua multilateralità. Essa finì, infatti, per coinvolgere oltre all'UNHCR: la SFOR e l'IPTF per le questioni di sicurezza; l'OHR per la dimensione politica; l'OSCE per la protezione dei diritti umani e le vicende elettorali; l'UE, la Banca Mondiale, e altri governi per il finanziamento della ricostruzione degli immobili. La sua creazione segnava, inoltre, il passaggio dall'UNHCR all'OHR del ruolo di guida nel coordinamento degli sforzi internazionali per la soluzione della questione dei ritorni.

La RRTF aveva per scopo l'eliminazione degli ostacoli al ritorno, principalmente quelli di carattere politico. Si possono riconoscere tre fattori in grado di ostacolare il ritorno dei profughi e dei rifugiati : 1) la perdita dell'abitazione e la mancanza di infrastrutture; 2) il clima d'insicurezza; 3) la precarietà socio-economica<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Tale termine serve a indicare la situazione di tutti quei profughi, rifugiati o sfollati ritornati nel loro luogo di provenienza controllato oggi, da un punto di vista amministrativo ma anche di superiorità numerica, da una comunità diversa da quella di loro appartenenza.

<sup>48</sup> DUCASSE-ROGIER, 2003.

<sup>49</sup> ID.

L'entrata in vigore nell'anno 2000 della *Property Law Implementation*<sup>50</sup> ridusse praticamente al minimo l'incidenza del primo fattore e velocizzò in maniera considerevole i ritorni. Essa offrì, infatti, la base giuridica sulla quale si è fondato il diritto alla riappropriazione dei beni immobili da parte delle persone allontanatesi dal proprio domicilio.

I due restanti continuano a rappresentare non tanto un ostacolo al ritorno in sé quanto all'integrazione di queste categorie di persone in una realtà che è profondamente mutata rispetto a quella in cui esse erano abituate a vivere prima della guerra. Le operazioni di rientro non possono, pertanto, considerarsi concluse una volta raggiunto il ritorno materiale nelle abitazioni delle persone interessate: ciò non rappresenta che la prima fase del ritorno. Ad essa deve seguire quella dell'integrazione sociale ed economica degli interessati nella realtà circostante, corrispondente soprattutto al reinserimento nel mondo lavorativo per gli adulti e nel sistema scolastico per i giovani. La situazione di "apartheid" economico ed educativo con la quale molte persone ritornate nel loro luogo di origine devono oggi convivere fa sì che molti dei ritorni già compiuti non possano considerarsi come duraturi.

In questi ultimi anni, il miglioramento delle condizioni generali di sicurezza e la decisione della Corte Costituzionale sui tre popoli costitutivi<sup>51</sup> hanno permesso un incremento significativo dei ritorni, compresi quelli minoritari. L'UNHCR ha annunciato nel settembre 2004 che la soglia del milione di rientri era stata superata, di questi circa 400.000 erano ritorni minoritari<sup>52</sup>. A nove anni di distanza, il processo di ritorno non si è però ancora concluso dal momento che circa 350.000 cittadini bosniaci non sono ancora rientrati nelle loro case. Previsioni ottimistiche delle organizzazioni internazionali affermano che il rientro totale sarà una realtà a partire dal 2006.

Nonostante il raggiungimento di questo obiettivo rappresenti un punto di svolta necessario alla ricostruzione del tessuto sociale bosniaco occorre tenere presente alcune caratteristiche del processo di ritorno.

Innanzitutto, la maggioranza delle persone che ha scelto di ritornare nel loro luogo d'appartenenza è composta da anziani e coppie già sposate. Sono poche infatti le famiglie con bambini al seguito o i giovani che intraprendono la via del ritorno. Ancora più esigua è la percentuale dei ritorni di coloro che appartengono alle categorie dei giovani che hanno ricevuto un'istruzione completa e le persone aventi competenze specialistiche o un alto profilo professionale. Questi gruppi, infatti, hanno trovato una sistemazione stabile al di fuori dei confini della BiH (spesso in Europa) e le possibilità di un loro ritorno in patria sono praticamente inesistenti.

---

<sup>50</sup> Si tratta del testo normativo che definisce le condizioni legali attraverso le quali la proprietà dei beni immobiliari può essere rivendicata e le procedure da compiere per far valere i propri diritti da parte dei legittimi proprietari.

<sup>51</sup> Vedi par. 3.4.

<sup>52</sup> Cifra corrispondente a circa la metà del totale delle persone che sono state obbligate ad abbandonare la loro abitazione a causa del conflitto.

Questi due elementi comportano altrettante conseguenze negative per la società bosniaca: da un lato, la struttura demografica del paese sembra essere cambiata per sempre; dall'altro, la BiH è privata della popolazione necessaria per lo sviluppo di una società moderna<sup>53</sup>.

In secondo luogo, circa i tre quarti dei ritorni hanno avuto luogo all'interno della FBiH, mentre solo un quarto di essi ha interessato la RS. Ciò fa sì che questa seconda Entità sia ancora oggi caratterizzata da una omogeneità etnica di molto superiore a quella della FBiH.

Infine, il senso di insicurezza è oggi più latente che reale, nel senso che, salvo sporadici episodi di violenza, tuttavia allarmanti considerata la distanza temporale dal conflitto e la consistenza delle attività portate avanti dalle forze internazionali, la loro integrità fisica, anche nel caso dei ritorni minoritari, non è messa in pericolo. Esistono, comunque, molti dubbi sulla capacità da parte delle autorità locali di mantenere il clima di sicurezza oggi esistente anche in assenza delle forze internazionali.

## 2.3 - La gestione autonoma del processo elettorale

Quella descritta dal DPA si delineava come un'operazione di mantenimento della pace appartenente alla "seconda generazione": pietra angolare del processo di consolidamento della pace in BiH sarebbe stata, cioè, l'organizzazione di libere elezioni<sup>54</sup>. L'Annesso-3 del DPA è quello consacrato alla modalità d'organizzazione dello scrutinio elettorale per dotare la BiH e le Entità di istituzioni democraticamente elette.

Le operazioni di voto si presentavano, da un punto di vista tecnico, come estremamente difficili nella BiH del dopoguerra. La prima difficoltà era data dalla definizione dell'elettorato dal momento che la disorganizzazione amministrativa del paese e l'alto numero dei rifugiati e delle persone sfollate rendeva difficile il calcolo degli aventi diritto al voto. Il DPA prevedeva che tutti i cittadini maggiorenni e il cui nome era incluso nelle liste del censimento del 1991 potessero partecipare alle consultazioni elettorali. In questo modo vennero esclusi dal corpo elettorale i rifugiati in BiH e, al contrario, inclusi i rifugiati bosniaci all'estero<sup>55</sup>.

Un secondo problema riguardava il luogo di voto, fattore determinante visto l'elevato numero dei rifugiati e degli sfollati. Il DPA stabilì che in generale ogni cittadino avrebbe dovuto

<sup>53</sup> BOSE, 2002.

<sup>54</sup> DUCASSE-ROGIER, 2003.

<sup>55</sup> Il già complesso procedimento elettorale interno al paese avrebbe così avuto anche una ramificazione all'estero: nel 1996, data delle prime elezioni del dopoguerra, ben cinquantasei paesi stranieri furono coinvolti e circa il 20% del corpo elettorale si trovava al di fuori dei confini della BiH (DUCASSE-ROGIER, 2003).

votare sia di persona sia *in absentia* all'interno del comune in cui era stato censito nel 1991, salvo la possibilità di richiedere alla Commissione elettorale la facoltà di votare "altrove". Proprio quest'ultima clausola ebbe un impatto notevole sull'esito delle consultazioni che si sarebbero tenute negli anni successivi: essa costituì, infatti, un freno enorme ai ritorni dal momento che i rifugiati e gli sfollati, potendo votare in un luogo diverso da quello originario, vennero scarsamente incoraggiati a rimpossessarsi delle loro abitazioni.

Infine, la complessità del procedimento elettorale previsto a Dayton era data anche dal fatto che le elezioni avrebbero riguardato ben sette istituzioni: la Presidenza, la Camera dei Rappresentanti della BiH, la Camera dei Rappresentanti della FBiH, la Presidenza e l'Assemblea Nazionale della RS e, se possibile, le assemblee cantonali e municipali<sup>56</sup>.

Al fine di stabilire le regole elettorali e di assicurare il loro rispetto venne creata una *Provisional Electoral Commission*, composta da tre rappresentanti delle tre comunità del paese e dal capo missione dell'OSCE. Proprio questa organizzazione era stata incaricata dell'implementazione dell'Annesso-3 del DPA.

Per la precisione, all'OSCE venne attribuito sia un ruolo di supervisione sia quello di osservatore delle elezioni. Nella funzione di supervisore, l'OSCE avrebbe dovuto, quindi, assistere gli attori locali e non dirigere autonomamente l'organizzazione del processo elettorale; nella pratica, questo significava assistere i comitati degli uffici di voto nei loro incarichi amministrativi. Per quanto riguarda il secondo incarico, gli osservatori furono divisi in due categorie: da un lato quelli incaricati di monitorare la registrazione dei candidati e degli elettori e la campagna elettorale e dall'altro quelli incaricati di vigilare sullo svolgimento delle elezioni e della conta dei voti<sup>57</sup>. Va detto che in quest'ultimo settore l'OSCE ottenne *de facto* un'autonomia totale ai danno dei locali.

La Commissione provvisoria stabilì le modalità dello scrutinio: fu adottato un sistema proporzionale per le diverse assemblee e maggioritario per le presidenze, in entrambi i casi a turno unico. Ne conseguì che il principio della sovranità etno-territoriale, già contenuto come si è visto nella Costituzione della BiH, venisse ribadito nell'elezione della Presidenza del paese: i membri croati e musulmani della Presidenza dovevano, infatti, essere eletti all'interno del territorio della FBiH, mentre il rappresentante serbo doveva essere eletto all'interno della RS<sup>58</sup>. I deputati della Camera dei Rappresentanti della BiH, così come quelli del Parlamento della FBiH e dell'Assemblea Nazionale della RS erano, inoltre, eletti in distretti elettorali corrispondenti ai territori delle due Entità.

---

<sup>56</sup> ID.

<sup>57</sup> ID.

<sup>58</sup> ID.

Occorre sottolineare che, alla pari di quello partitico, anche il sistema elettorale è sensibile di condizionare fortemente lo stato di una democrazia e di una società multietnica come quella bosniaca. La scelta dei criteri e dei sistemi di voto, della divisione del territorio e delle modalità di composizione delle liste elettorali sono, infatti, tutti fattori in grado di contribuire (o meno) al processo di centralizzazione dello Stato e di riavvicinamento intercomunitario.

Il meccanismo elettorale scelto per la BiH nel 1995, basato sul principio di sovranità etno-territoriale finì, pertanto, con l'accentuare ulteriormente la divisione del paese secondo il criterio dell'appartenenza etnica e con il rafforzare il legame tra le tre comunità presenti nel paese e il territorio da esse occupato.

Una dimostrazione di quanto detto ci è data proprio da un'analisi del comportamento elettorale della popolazione bosniaca. Con la sola eccezione delle elezioni del novembre 2000, le quali portarono al potere sia nella F BiH che nelle istituzioni comuni la coalizione moderata dell'*Alleanza per il Cambiamento*, e nonostante tutti gli sforzi tendenti alla democratizzazione e al pluralismo profusi dalla comunità internazionale, gli elettori bosniaci hanno sin dal primo scrutinio premiato i candidati nazionalisti sia a livello nazionale che entitativo. Non vi è alcun dubbio, pertanto, sul fatto che il sistema elettorale deciso a Dayton abbia contribuito in maniera determinante al rafforzamento del voto secondo criteri di appartenenza comunitaria.

Vi è tuttavia un'altra critica che deve essere mossa alla gestione da parte della comunità internazionale del processo elettorale della BiH. Essa riguarda la pressione, soprattutto da parte americana, che venne fatta sugli attori locali e internazionali affinché si avessero delle elezioni entro la fine del primo anno di ricostruzione. Effettivamente la data delle prime elezioni del dopoguerra venne fissata per il settembre 1996; in realtà, a quella scadenza non sussistevano le condizioni minime per garantire lo svolgimento di elezioni libere ed eque in BiH. Non esistevano, infatti, né le condizioni militari di sicurezza per garantire la libertà di movimento e l'assenza di intimidazioni né un clima politico neutro in grado di garantire la libertà di voto, d'espressione e d'associazione.

Durante il primo anno del dopo Dayton, gli insuccessi della comunità internazionale, soprattutto nel campo civile, erano però troppo numerosi e le elezioni del 1996 vennero così a rappresentare l'unica occasione di riscatto per gli attori internazionali impegnati in BiH.

Le elezioni si tennero realmente nell'autunno del 1996, ma invece di segnare l'inizio della democratizzazione del paese, sancirono la continuità del potere dei partiti nazionalisti, i quali, approfittando del clima generale di forte instabilità, ebbero gioco facile nell'appropriarsi di tutti i livelli di potere. L'aver permesso alle forze che avevano provocato la guerra di mantenere il controllo politico del paese sin dall'inizio della fase d'implementazione del DPA fu probabilmente

il più grande errore commesso da parte della comunità internazionale nella gestione della transizione bosniaca.

In realtà, si capì ben presto, soprattutto all'interno dell'OSCE, che una tale struttura del voto avrebbe difficilmente potuto favorire i candidati moderati nelle diverse competizioni elettorali e dal 1997 si cominciò, quindi, a prendere in seria considerazione una sua modifica. Tuttavia l'assenza di accordo tra le parti e la reale difficoltà nel valutare gli effetti di alcune dinamiche di voto da parte degli esperti internazionali resero impossibile l'adozione di una nuova legge elettorale prima del 2001. La nuova legge elettorale, attualmente in vigore, contiene sostanzialmente quattro importanti novità rispetto al testo precedente:

1. un sistema di liste-aperte all'interno delle quali l'elettore può esprimere la sua preferenza non solamente per la lista, ma anche, all'interno della stessa, per un determinato candidato;
2. l'obbligo per i partiti di presentare all'interno delle liste elettorali almeno un terzo di candidati donne;
3. la creazione di distretti elettorali trasversali rispetto al territorio delle due Entità per l'elezione del Parlamento (i distretti non corrisponderanno più, cioè, al territorio della RS e della FBiH);
4. l'introduzione di un sistema di voto preferenziale nell'elezione della Presidenza della RS, in grado di permettere all'elettore di esprimere secondo un ordine di gradimento (prima scelta, seconda scelta, ecc.) la sua preferenza.

Questa riforma elettorale presenta numerosi aspetti positivi e rappresenta, in generale, un efficace tentativo di integrare la BiH attraverso il cambiamento del suo sistema elettorale. Innanzitutto, la possibilità per l'elettore di indicare il candidato da lui prescelto rafforza il legame elettore-eletto, permettendo al primo di rendere il secondo individualmente responsabile dei suoi atti e di accrescere il grado di responsabilità politica personale del candidato. Va aggiunto poi che il terzo provvedimento ha fortemente rimesso in causa il principio della sovranità etno-territoriale sancito dal DPA; unito al punto 4, esso sostanzialmente obbliga gli uomini politici ad accaparrarsi un numero considerevole di "preferenze secondarie", incoraggiando così i partiti ad allargare la loro

base elettorale e ricercare il sostegno di cittadini di tutto il paese e, pertanto, non appartenenti solamente alla loro comunità/Entità.

Gli effetti della quarta modifica debbono ancora essere completamente valutati, ma il fatto che essa si applichi solamente alla competizione elettorale di un'Entità, lascia pensare che il suo impatto sarà in ogni caso ridotto. Vale la pena sottolineare che, in ogni caso, l'efficacia e la completa implementazione di questi emendamenti rischia di essere vanificata dall'insieme delle tendenze centrifughe insite nel sistema istituzionale bosniaco.

Nel 2002, considerando fundamentalmente concluso il suo mandato, l'OSCE chiuse la sua missione in BiH. Venne, quindi, avviato il trasferimento di competenze e responsabilità dall'organizzazione alle autorità locali. Il fatto che le elezioni municipali dell'ottobre 2004, le prime dalla fine della guerra interamente gestite e finanziate dal governo locale, si siano svolte in condizioni accettabili e senza incidenti di rilievo è la prova che, sebbene con qualche ritardo, uno degli obiettivi del DPA era stato raggiunto. La gestione autonoma del processo elettorale è, inoltre, un enorme passo in avanti verso la democratizzazione della BiH.

## 2.4 - Il rafforzamento delle strutture centrali dello Stato

Le numerose lacune e contraddizioni insite nel DPA, così come la scarsa implementazione ricevuta nei primi anni del dopo Dayton da quelle clausole dell'accordo di pace che tendevano all'unità della BiH, resero il sistema statale bosniaco altamente sclerotizzato. In particolare, la forte autonomia concessa alle Entità, i molteplici livelli di governo creati, e la scelta di basare l'organizzazione dello Stato e del sistema di rappresentanza sul principio della sovranità etno-territoriale, oltre a rappresentare uno spreco enorme di risorse pubbliche, impedivano anche il funzionamento stesso dell'apparato statale e la formazione di una comune volontà politica.

L'incapacità degli attori locali nel trovare un progetto condiviso di riforma dello Stato condusse la comunità internazionale, nella persona dell'Alto Rappresentante, a guidare un lungo processo di modifica del sistema di organizzazione dello Stato. Si è assistito, infatti, in questi anni ad un'operazione di rafforzamento lento e progressivo delle strutture centrali dello Stato, la quale ha permesso di ridurre alcune delle numerose disfunzioni del sistema istituzionale creato dal DPA.

I cambiamenti più significativi sono stati introdotti a partire dal 2002, data che coincide con la nomina ad Alto Rappresentante di Lord Paddy Ashdown. Le decisioni prese dall'Alto Rappresentante, in ottemperanza del piano di riforme stabilito dal PIC per la BiH, hanno, infatti,

condotto ad un trasferimento di sovranità che, senza alterare formalmente la cornice disegnata a Dayton, ha però finito con il modificare sensibilmente l'organizzazione dello Stato decisa nel 1995.

Il rafforzamento delle strutture centrali dello Stato, attuato sia attraverso il passaggio di competenze dalle Entità al governo centrale sia attraverso la creazione di nuovi organi comuni, ha riguardato in particolare la riforma di quattro settori: la giustizia, l'economia, la difesa e il ritorno dei rifugiati.

Nel settore della giustizia, l'obiettivo era quello della creazione di un vero e proprio stato di diritto che passasse attraverso la gestione autonoma da parte delle autorità bosniache del sistema giudiziario. L'elemento ritenuto avere un'importanza notevole in questo ambito è stata la creazione di un Consiglio Superiore della Magistratura, organo composto interamente da cittadini bosniaci appartenenti a tutte e tre le comunità del paese, responsabile della nomina e del controllo sull'attività dei giudici e dei procuratori. Il Consiglio, le cui attività faranno riferimento e rispetteranno le più alte norme europee in materia, rappresenta così la base del nuovo apparato giudiziario del paese.

In campo economico, la nuova legislazione adottata in questi anni sotto la spinta dell'Alto Rappresentante aveva come duplice obiettivo quello di unificare il mercato interno della BiH e di garantire nuove e maggiori fonti di finanziamento per il governo e le istituzioni comuni. Il primo scopo è stato perseguito attraverso l'eliminazione di alcune delle molteplici barriere commerciali interne e l'armonizzazione della tassazione sulle merci. Per quanto riguarda, invece, il secondo obiettivo, i lavori di una Commissione incaricata della riforma del fisco, hanno condotto alla creazione di un'autorità responsabile per la tassazione indiretta. Questo nuovo organo nazionale, a cui sono state trasferite le competenze in materia di fisco precedentemente spettanti ai governi delle Entità, ha come maggiore obiettivo quello dell'introduzione di una quota di IVA uniforme per tutto il paese che sarà utilizzata per il finanziamento delle istituzioni comuni.

Una riforma di notevole importanza ha, inoltre, investito anche il settore militare. Le nuove disposizioni hanno condotto alla sottomissione delle forze armate delle Entità ad un comando civile integrato, composto da uno Stato maggiore e da un Ministero della Difesa a livello nazionale. Sebbene la riforma non abbia portato alla formazione di un solo esercito nel paese, va comunque sottolineato il fatto che essa ha privato le Entità di consistenti responsabilità in un settore chiave come quello della difesa.

Infine, è opportuno ricordare che anche le competenze del Consiglio dei Ministri del governo della BiH sono state notevolmente rafforzate dall'istituzione del *Directorate for European Integration* (DEI) e dalla creazione del Ministero della Giustizia e da quello dei Diritti umani e dei Rifugiati. Inoltre, altre competenze sono state trasferite dal livello entitario a quello nazionale in

materia di: identificazione dei cittadini, attraverso l'introduzione di un sistema unico d'identificazione dei cittadini; *intelligence*, grazie alla creazione di un'Agenzia nazionale per l'informazione e la protezione; e servizi di dogana e polizia, con la creazione di commissioni finalizzate all'elaborazione di programmi e della legislazione necessaria all'unificazione di questi due settori.

Tali provvedimenti, una volta adottati e ricevuta piena applicazione, sono sospettati di poter spostare nettamente il baricentro delle competenze ripartite tra Stato ed Entità in favore del primo. Essi hanno in particolare il merito di rafforzare il funzionamento dello Stato centrale, garantendo a quest'ultimo la necessaria autonomia finanziaria e l'attribuzione di sfere di competenza essenziali, come quelle in materia di difesa, per la formazione dell'unità nazionale. Queste riforme sembrano così poter ovviare a due delle più gravi carenze del DPA.

La realtà odierna mostra tuttavia che la concessione di tali competenze allo Stato centrale non solo è lenta e, in alcuni casi, solamente nominale, ma che essa si realizza unicamente sotto la pressione e attraverso l'iniziativa della comunità internazionale. Il problema sembra pertanto non essere più oggi soltanto quello della riforma dello Stato ma soprattutto quello dell'implementazione delle modifiche adottate e della gestione autonoma del paese da parte dell'autorità bosniache.

# **Capitolo III**

## **I fallimenti della transizione**

### **specchio dei paradossi di Dayton**

#### **3.1 - La sindrome di dipendenza**

Come si è visto nel capitolo precedente, la BiH, intesa qui come Stato e l'insieme delle istituzioni che lo compongono, ha subito cambiamenti di rilievo negli ultimi due anni. Tutte le riforme adottate hanno sensibilmente modificato il quadro istituzionale esistente senza, tuttavia, dare vita ad una revisione formale del DPA. Il paese per cambiare, e cioè per ridurre le disfunzioni insite nel DPA, è stato costretto a passare "a lato" dell'accordo di pace.

Sebbene il fatto che il DPA sia sostanzialmente imm modificabile rappresenti un problema di non poco conto<sup>59</sup>, quello che si vuole qui sottolineare è il fatto che questa decisa politica di rafforzamento delle strutture centrali dello Stato non sia stata il risultato di un accordo tra le tre comunità del paese, ma piuttosto la conseguenza dell'attivismo della comunità internazionale nel paese. Le riforme, cioè, sono state condotte prevalentemente dagli attori internazionali, in particolare dall'Alto Rappresentante, e non da uno stimolo proveniente dalla classe politica del paese.

La previsione di molteplici livelli di governo, le deboli competenze attribuite alle istituzioni centrali, le barriere di carattere politico, economico, giuridico e psicologico erette tra le Entità, nonché tra le comunità del paese, hanno, infatti, favorito in questi anni di implementazione del DPA la creazione e il consolidamento di legami di tipo comunitario più che nazionale. La BiH ha pertanto sofferto sin dai primissimi anni del dopo Dayton di una fortissima mancanza di legittimazione interna. Questo fattore, associato alla mancata inclusione all'interno del DPA di un meccanismo politico in grado di assicurare il *decision-making* e l'implementazione dell'accordo stesso, ha portato nel tempo la comunità internazionale, alle quale peraltro erano già stati affidati compiti considerevoli, ad assumere, un ruolo sempre più attivo nella vita del paese.

I rischi derivanti da un fallimento totale della presenza internazionale in BiH e le ingenti somme già investite nella ricostruzione hanno condotto, infatti, gli attori internazionali a farsi carico, dapprima della ricostruzione e, in un secondo momento, anche del programma di riforme.

---

<sup>59</sup> Vedi par. 4.5.

Essi si sono, quindi, impegnati in prima persona nel colmare il *gap* decisionale e di legittimazione che le istituzioni bosniache accusavano, e accusano ancora oggi.

La comunità internazionale, dovendosi misurare coi limiti strutturali del DPA e con l'incapacità perdurante delle parti a cooperare, ha finito così con l'andare ben oltre il ruolo di supervisore e garante della messa in atto dell'accordo stesso inizialmente previsto. Il punto di svolta, che ha segnato la sostituzione della comunità internazionale agli attori locali nella gestione dell'implementazione del DPA, è coinciso con l'attribuzione all'Alto Rappresentante dei cosiddetti *Bonn powers* (1997)<sup>60</sup>. Come sottolineato da M.Moratti:

“Con l'applicazione dei *Bonn powers* in Bosnia si percepiva il cambio di situazione, l'approccio internazionale diventa più interventista. Si comincia a lavorare per rompere i tre staterelli monoetnici che erano risultati dalla fine della guerra e le prime leggi mirano al ripristino di alcune libertà fondamentali: il passaporto, che prima non vedeva nessun accordo, le targhe comuni, che hanno ripristinato la libertà di circolazione e altre questioni su cui i politici locali non avevano e non volevano trovare un accordo, perché prosperavano nella situazione in cui i propri elettori vivevano nella paura dell'altro gruppo etnico.”<sup>61</sup>

Inizialmente, la valutazione sui *Bonn powers* è stata positiva. Essi sono serviti, infatti, a sbloccare un sistema, quello creato a Dayton, che dopo tre anni di vita aveva permesso il raggiungimento di ben pochi progressi. Essi hanno permesso all'Alto Rappresentante, in un primo momento, di dare esecuzione a quelle clausole del DPA rimaste fino a quel momento ignorate, e, in un secondo momento, di imporre le riforme ritenute necessarie alla riduzione delle disfunzioni insite nel sistema daytoniano.

I problemi legati alla loro utilizzazione non hanno però tardato a manifestarsi. La mancanza di procedure standardizzate, alla quale va aggiunto il fatto che spesso le leggi sono frutto di elaborazione esclusiva all'interno del *Legal Department* dell'OHR, hanno fatto sì che le disposizioni siano, a volte, totalmente scollegate dalla realtà che devono andare a regolare e dipendenti dalla più completa discrezionalità dell'Alto Rappresentante.

Proprio questo aspetto, la discrezionalità, introduce il secondo problema riguardante i *Bonn powers*: quello della rimozione di funzionari eletti e nominati per ostruzione al processo di pace. Come ricordato sempre da M.Moratti:

---

<sup>60</sup> I *Bonn Powers* sono stati attribuiti all'Alto Rappresentante dal PIC riunitosi a Bonn nel dicembre 1997. Definendo l'Alto Rappresentante come “*l'ultimo interprete degli accordi di Pace*”, essi hanno affidato a questa carica il potere di allontanare dalle loro funzioni i politici e i funzionari pubblici responsabili di ostruzionismo nei confronti del processo di pace, e di imporre, per decreto, decisioni e leggi in caso di mancanza di accordo tra i politici locali.

<sup>61</sup> M.MORATTI, *La Bosnia è un protettorato?*, tratto da: [www.osservatoriobalcani.org](http://www.osservatoriobalcani.org), dicembre 2004.

“Chi viene rimosso dall’Alto Rappresentante non ha infatti diritto ad essere ascoltato, non ha diritto a fare appello, inoltre la rimozione è perpetua, salvo perdono o riabilitazione. Ma il tutto si esegue al di fuori di procedure compatibili con la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (art.6), che si applica direttamente in Bosnia Erzegovina.”<sup>62</sup>

L’utilizzazione dei *Bonn Powers* da parte dell’Alto Rappresentante è stata in questi anni sempre maggiore. In particolare, con la nomina a capo dell’OHR di Lord Paddy Ashdown (2002), si è registrato un aumento considerevole degli allontanamenti per decreto.

Il 9 dicembre scorso, a Bruxelles, la NATO ha deciso per la seconda volta di respingere la richiesta della BiH al PFP, considerato un passaggio obbligato verso un ingresso a pieno titolo nel Patto Atlantico. La risposta dell’Alto Rappresentante è stata a dir poco autoritaria. Nonostante la RS abbia fatto recentemente alcuni passi in avanti<sup>63</sup>, la settimana successiva alla decisione della NATO, l’Alto Rappresentante ha intrapreso una serie di misure dirette contro individui e istituzioni della RS. Dopo i 59 funzionari “dimissionati” in giugno, Lord Ashdown ha così annunciato la rimozione dai loro incarichi di altre nove persone<sup>64</sup>. A questi provvedimenti hanno inevitabilmente fatto seguito le dimissioni di numerose personalità politiche di alto livello della comunità serba<sup>65</sup>. E’ evidente, quindi, che:

« while the Bonn Powers were conceived as emergency powers to confront concrete threats to the implementation of the peace accords, they have today become the regular instruments of an open-ended attempt to develop institutions by decree [...] In Bosnia and Herzegovina, outsiders do more than participate in shaping the political agenda. In BiH, outsiders actually set that agenda, impose it, and punish with sanctions those who refuse to implement it. »<sup>66</sup>

Non sono pochi coloro che, nel tentativo di definire il ruolo della comunità internazionale in BiH, hanno fatto ricorso a termini quali “protettorato” o “amministrazione internazionale”. In realtà, nessuna di queste due definizioni corrisponde al caso bosniaco<sup>67</sup>. Nonostante i *Bonn Powers*

---

<sup>62</sup> ID.

<sup>63</sup> Riguardanti la pubblicazione del Rapporto della Commissione Srebrenica, e le scuse che ne sono seguite (vedi par. 3.4), e il recente arresto di otto persone ricercate per crimini di guerra in RS e il loro trasferimento alla Corte di Sarajevo (novembre 2004).

<sup>64</sup> Tra le quali: ufficiali di polizia (in carica a Foca, Trebinje, Zvornik e Pale); il responsabile del SDS (Partito Democratico Serbo) di Foca; il vice capo della OSA (servizi di sicurezza) di Banja Luka; e un direttore di dipartimento del Ministero del Lavoro e dei Veterani della RS.

<sup>65</sup> Ricorderemo, fra le altre: le dimissioni del Primo Ministro della Republika Srpska, Dragan Mikerevic; quelle di Mladen Ivanic, Ministro degli Esteri della Bosnia Erzegovina e leader del Partito del Progresso Democratico; e infine, quelle del Ministro dei Trasporti della BiH, Branko Dokic, e del Vice Ministro alle opere pubbliche, Zoran Tesanovic.

<sup>66</sup> KNAUS, MARTIN, 2003.

<sup>67</sup> DUCASSE-ROGIER, 2003.

conferiti all'Alto Rappresentante siano illegittimi perché violanti la sovranità bosniaca, essi non permettono tuttavia alla comunità internazionale di gestire in modo diretto ed efficace il governo del paese. L'Alto Rappresentante ha, infatti, il potere di imporre delle decisioni, ma la sua azione è comunque soggetta a delle limitazioni. Innanzitutto, l'Alto Rappresentante vi può ricorrere solamente dopo aver constatato l'incapacità da parte delle istituzioni competenti di adottare le misure reputate necessarie. In secondo luogo, l'implementazione delle decisioni prese spetta comunque alle istituzioni nazionali. Infine, e proprio questo sembra essere l'ostacolo principale all'azione dell'Alto Rappresentante, quest'ultimo non controlla il bilancio dello Stato: se una sua disposizione comporta un qualsiasi onere finanziario, e la maggior parte delle decisioni rientra in questa categoria, non vi è dunque la certezza della sua copertura. Il rischio è, quindi, che essa possa restare senza esecuzione.

La realtà oggi presente in BiH è, pertanto, quella di un paese che non soffre più di una carenza di legislazione ma, piuttosto, di un deficit di applicazione della stessa. Come rilevato dall'ICG infatti: “*The High Representative can command but not implement reform*”<sup>68</sup>.

Non rientrando pertanto né all'interno della dimensione del protettorato né in quella dell'amministrazione internazionale si finirà con il riconoscere al caso bosniaco la sua specificità e unicità. In BiH, cioè, la comunità internazionale ha dato vita ad una operazione dal carattere ibrido e innovativo, specchio delle sue indecisioni e dell'assenza di una visione di lungo periodo<sup>69</sup>.

La figura dell'Alto Rappresentante è entrata talmente in profondità nel sistema politico del paese che la BiH sembra oggi non poterne fare a meno. Ciò fa sì che la comunità internazionale sia da considerarsi attualmente più come parte integrante del *rebus* bosniaco che un elemento in grado di contribuire alla sua soluzione<sup>70</sup>.

In realtà, la presenza di autorità straniere responsabili del *decision-making* non è una novità nella storia della BiH. Esiste, infatti, in questo paese:

« a long tradition of top-down development, where decisions were taken by outsiders rather than by a domestic entrepreneurial or political class. This leaves an expectation that real development will also have to arrive from outside. Interest groups have been slow to develop<sup>71</sup> ».

---

<sup>68</sup> ICG, 2003b.

<sup>69</sup> DUCASSE-ROGIER, 2003.

<sup>70</sup> SOLIOZ, DIZDAREVIC, 2003.

<sup>71</sup> ESI, 2004.

L'Alto Rappresentante sembra, così, essersi perfettamente inserito all'interno di questa lunga tradizione autoritaria alle spalle dei *vizirs* ottomani, dei governatori austro-ungarici e la figura del maresciallo Tito.

Le conseguenze negative riconducibili all'utilizzo dei *Bonn Powers* sono tuttavia numerose. Nonostante l'attivismo dell'Alto Rappresentante abbia contribuito ad un più rapido e efficiente raggiungimento degli obiettivi fissati in campo civile, esso non ha permesso però il coinvolgimento in tale processo degli attori locali.

Innanzitutto, quello che colpisce maggiormente è la quasi totale assenza di *ownership* delle riforme da parte dei politici locali, ovvero l'assenza di un processo di riappropriazione della vita politica e del destino del paese ad opera della sua classe politica<sup>72</sup>. La mancanza di un'intesa sul futuro della BiH da parte delle forze politiche del paese, nascosta dall'azione invasiva dell'Alto Rappresentante, ha impedito, ed impedisce ancora oggi, alla BiH di rispettare con continuità le scadenze imposte dall'esterno (UE, NATO) e dalle sue stesse autorità. Questa assenza di una visione comune rappresenta, pertanto, l'ostacolo principale alla democratizzazione del paese e alla sua integrazione euro-atlantica. A dieci anni dalla fine della guerra, la BiH è ancora un paese che dipende dal sostegno politico ed economico internazionale<sup>73</sup>.

In secondo luogo, è necessario sottolineare il fatto che la maggior parte delle riforme e dei provvedimenti adottati fanno fatica a tradursi in pratica: l'Alto Rappresentante non controlla, infatti, il bilancio dello Stato e non può intervenire nella loro realizzazione.

Infine, l'azione della comunità internazionale ha finito con il fornire un pericoloso alibi alla classe politica bosniaca. Non sentendosi responsabili per la situazione sociale ed economica del paese, e non essendo reputati come tali dalla popolazione, i politici bosniaci non devono, infatti, rendere conto all'elettorato della loro azione; la presenza quasi ininterrotta al governo del paese della stessa classe dirigente ne è una chiara dimostrazione<sup>74</sup>.

L'esistenza dei *Bonn Powers* finisce così per rinforzare la passività della classe politica bosniaca<sup>75</sup>. I problemi derivanti da questa dinamica sono essenzialmente tre:

- 5 l'avvento di una classe politica responsabile e aperta al dialogo intercomunitario risulta ovviamente ritardato. I partiti nazionalisti, non dovendo presentare dei risultati all'elettorato dato il disinteresse della popolazione per i temi della politica, possono infatti concentrarsi sulla propaganda e sul rafforzamento delle loro strutture di potere;

---

<sup>72</sup> SOLIOZ, DIZDAREVIC, 2003.

<sup>73</sup> Per la dipendenza economica vedi par. 3.3 .3.

<sup>74</sup> ID.

<sup>75</sup> COX, M., KNAUS, G., 2003.

- 6 l'assenza di riciclo all'interno delle *élites* del paese, associata al flusso consistente di fondi provenienti dall'aiuto internazionale e alla scarsa trasparenza e coordinamento delle istituzioni, sono fattori che favoriscono la diffusione della corruzione all'interno della classe politica bosniaca;
- 7 gli attori internazionali, essendo costretti ad assumersi in prima persona la gestione del paese, accentuano ancor più la deresponsabilizzazione dei politici locali, rendendo sempre più remota la capacità di quest'ultimi di prendere il loro posto in un prossimo futuro.

### 3.2 - Il successo dei partiti nazionalisti

Alla passività della classe politica, bisogna poi aggiungere quella della società bosniaca nel suo complesso. L'allontanamento dei cittadini dalla politica è confermato dai risultati dalle elezioni dell'autunno 2004: esse hanno confermato ancora una volta che il più grande partito politico della BiH è quello degli astenuti, il quale rappresenta più del 50% della popolazione. Questa percentuale, che di anno in anno aumenta, include al suo interno soprattutto i giovani elettori: in base alle analisi delle ultime elezioni, si vede che la maggioranza degli elettori appartiene, infatti, alla fascia d'età compresa tra i 45 e i 55 anni.

La mancanza di un coinvolgimento forte da parte dei giovani, dei cittadini e dei gruppi di interesse, tocca un aspetto fondamentale della *governance* delle istituzioni. Come è stato, infatti, evidenziato dall'ESI:

« Just as a company without the interest of an owner will not use its assets wisely, public institutions which are not subject to constant pressure from citizens exerted through the democratic process will not respond to the needs of the public effectively »<sup>76</sup>.

L'allontanamento della popolazione dalla sfera politica è una dinamica estremamente complessa che non può essere ricondotta ad un solo fattore. Oltre alle ragioni storiche evidenziate nel precedente paragrafo, essa può essere anche vista come una conseguenza della guerra del 1992-1995 e dell'applicazione del DPA. Il conflitto ha, infatti, provocato la rottura violenta dei legami sociali, eliminando così i canali di partecipazione alla vita politica esistenti prima della

---

<sup>76</sup> ESI, 2004.

guerra. Il DPA ha, in seguito, creato un numero elevatissimo di nuove istituzioni e di livelli di governo che rendono estremamente difficile per il cittadino l'azione di pressione politica dal basso sulla classe politica del paese.

Quel che è certo, è che il distacco della società dalla politica rappresenta un elemento chiave per il successo dei partiti nazionalisti, i quali, salvo la parentesi di governo dell'*Alleanza per il Cambiamento* (2000-2002), sono al potere da quindici anni. La presenza prolungata e pressoché ininterrotta al potere, sia a livello nazionale che delle Entità, degli stessi uomini politici, peraltro spesso immischiati nelle vicende di guerra, rende impossibile o estremamente lento il processo di rinnovamento della classe politica bosniaca e sembra essere una delle concause delle pratiche di corruzione assai diffuse nel sistema politico del paese.

Ma la disillusione e l'apatia dei cittadini nei confronti del processo politico e, in particolare, il successo dei partiti nazionalisti non sono due fenomeni recenti in BiH. Ci sono, infatti, tre dinamiche risalenti all'epoca dell'appartenenza della BiH alla Federazione Jugoslava sospettate di avere un'influenza diretta sul funzionamento del sistema partitico bosniaco attuale e di favorire la diffusione del consenso nei confronti dell'*élites* nazionaliste.

Innanzitutto, l'evoluzione costituzionale della Jugoslavia di Tito verso una sempre maggiore istituzionalizzazione delle identità nazionali e un decentramento dei poteri in favore delle Repubbliche non poteva non avere risvolti di rilievo in BiH<sup>77</sup>; questo era l'unico paese della confederazione jugoslava a non avere al suo interno una comunità in posizione di maggioranza assoluta rispetto alle altre presenti sul suo territorio, e ad essere circondato dalle madrepatrie di due dei tre gruppi etnici costitutivi del paese.

In secondo luogo, il contesto regionale jugoslavo degli anni ottanta, caratterizzato da una crescente volontà indipendentista delle repubbliche del nord (Slovenia e Croazia), dalle tensioni in Kosovo e dalla nuova rivalità serbo-croata non poteva che rafforzare i sentimenti di appartenenza etnica che per le ragioni appena descritte rendevano la BiH il paese in cui il bisogno di sicurezza era più estremo.

Da ultimo, va sottolineato che la volontà largamente diffusa in seno alla popolazione jugoslava sul finire degli anni ottanta di eliminare gli anziani vertici comunisti dal potere, una volta constatato il fallimento delle loro politiche economiche ed emersi i casi di corruzione in cui essi erano stati coinvolti, non fece che favorire il rinnovamento delle classi politiche delle repubbliche.

---

<sup>77</sup> Si ricorderanno, fra le altre: l'adozione della nuova Costituzione nel 1963; le revisioni costituzionali del 1967, 1968, 1971; e la Costituzione del 1974, in quanto estremo tentativo da parte di Tito di recepire l'insieme delle modifiche apportate al sistema jugoslavo negli anni sessanta e di ridimensionare la frattura esistente fra le repubbliche del nord (Slovenia e Croazia) favorevoli al decentramento, e le tesi centraliste sostenute principalmente dalla classe politica serba (BIAGINI, GUIDA, 1997).

Per le ragioni sopraccitate, i partiti nazionalisti si trovarono, quindi, in una posizione di assoluto vantaggio al momento del crollo del regime titino.

L'insieme di tali fattori ha, pertanto, fortemente incentivato lo sviluppo di identità collettive a base comunitaria in competizione tra loro, le quali hanno trovato nei partiti nazionalisti la loro espressione più rappresentativa. La crescita dei partiti nazionalisti trova, quindi, le sue origini nelle esigenze di sicurezza manifestate dalle comunità a partire dal momento in cui il sistema titino, in particolare l'ideologia comunista, mostrò i primi segnali di disintegrazione.

Il processo di sviluppo di identità collettive a base comunitaria appena descritto ha trovato, poi, piena legittimazione nel dopoguerra. Il successo dei partiti nazionalisti è, infatti, legato anche a due dinamiche recenti innescate dal DPA. Innanzitutto, il sistema elettorale scelto per la BiH a Dayton ha contribuito in maniera sostanziale alla creazione di legami tra porzioni di territorio e l'appartenenza ad una comunità, favorendo quelle fazioni politiche che fanno della contrapposizione comunitaria la loro *issue* principale. In secondo luogo, nonostante l'azione della comunità internazionale (OHR) abbia spesso cercato di contrastare il successo dei partiti nazionalisti, proprio l'interferenza esercitata dai funzionari internazionali sulla vita politica del paese sembra aver offerto una copertura alle attività dei *leaders* più estremisti. M.Moratti ha, infatti, evidenziato che:

“La presenza capillare dei funzionari internazionali funziona come una sorta di appoggio all'azione dei partiti locali, l'effetto di questo appoggio è quello di deresponsabilizzare gli uomini politici locali di fronte ai propri elettori, perché in tal modo possono evitare di dovere fare accordi di compromesso con il collega serbo o con quello croato e viceversa, perché la Comunità Internazionale con il suo intervento ha già risolto il problema. La deresponsabilizzazione dei politici si traduce in una disaffezione degli elettori al processo politico. Testimonianza di questo è il calo dell'afflusso di elettori alle urne: dal 77-80% del 1996 si è passati al 43% delle elezioni comunali dell'ottobre scorso. L'elettorato urbano depositario potenziale del cambiamento si trova disilluso dalla presenza pervasiva dei funzionari internazionali e allora è facile per i partiti nazionalisti mobilitare la gente dei villaggi, i veterani, lo “zoccolo duro” del nazionalismo e continuare a vincere le elezioni.”<sup>78</sup>

All'interno di una società e di uno Stato regolato e basato su principi democratici, un sistema di libera competizione tra partiti ricopre una duplice funzione: quella di essere il necessario

---

<sup>78</sup> MORATTI, 2004.

canale per l'espressione dei bisogni e delle volontà dei cittadini; e quella di rappresentare il mezzo più opportuno per la risoluzione pacifica e la mediazione dei conflitti<sup>79</sup>.

L'importanza della presenza di una tale dinamica tra partiti è ancora maggiore se ci trova di fronte all'esistenza di una realtà sociale multi-etnica e divisa come quella bosniaca. Il rispetto dei metodi democratici di competizione politica, associati ad un opportuno sistema elettorale, possono infatti contribuire in modo rilevante al grado di integrazione delle comunità e delle istituzioni. A tale proposito, si noterà come la presenza all'interno del panorama politico nazionale di partiti aventi una connotazione e una base elettorale trasversali rispetto all'appartenenza comunitaria sia un fattore di cruciale importanza per lo sviluppo di una cultura del compromesso in grado di sostituirsi a quella del conflitto.

Il sistema partitico bosniaco, sebbene siano già passati dieci anni dalla fine dello scontro armato e molteplici siano stati i tentativi operati dagli attori internazionali miranti ad escludere dal potere i partiti nazionalisti, non presenta comunque le caratteristiche di pluralità e liberalizzazione richieste ad una democrazia. I progressi in questo settore sono stati estremamente lenti e limitati. Essi sono riconducibili a tre eventi: 1) il breve successo elettorale nell'anno 2000 della coalizione democratica *Alleanza per il Progresso*; 2) l'apparizione all'interno delle due Entità di partiti rappresentanti gli interessi di una comunità diversa da quella maggioritaria; 3) la crescita di un partito di orientamento e di base multi-etnici (il SDP-BiH).

La struttura della competizione partitica rimane, comunque, sostanzialmente invariata rispetto al 1992 e dominata dai partiti nazionalisti (SDA, SDS, HDZ). Quello che sorprende maggiormente è il fatto che il pericolo di una perdita di sostegno elettorale per i partiti nazionalisti non venga tanto dallo sviluppo di partiti democratici e multi-etnici quanto da partiti meno nazionalisti radicati all'interno della stessa comunità, i quali fanno della corruzione e dell'autoritarismo delle coalizioni di governo le loro maggiori *issues* elettorali<sup>80</sup>.

### 3.3 - La crisi economica

Quello dell'allontanamento dei cittadini dalla politica non è il solo problema che, aggravato dal conflitto del 1992-1995, trova, tuttavia, le sue origini più profonde nel passato della BiH. Anche la crisi economica che il paese sta attraversando è, infatti, legata alla stessa dinamica. Gli

---

<sup>79</sup> BOSE, 2002.

<sup>80</sup> ID.

attori internazionali impegnati nella ricostruzione economica hanno sin dal principio ritenuto che, una volta eliminati i danni materiali causati dalla guerra, la BiH sarebbe stata in grado di intraprendere rapidamente la transizione verso il libero mercato.

L'economia bosniaca può vantare, tuttavia, oggi indicatori economici tutt'altro che incoraggianti: una crescita annuale del PIL di circa il 3.5%, pari a non più del 60% del livello del 1990; un tasso di disoccupazione attorno al 40%; un tasso d'inflazione vicino allo 0%; un deficit della bilancia commerciale prossimo al 17.5% del PIL; una quota di investimenti stranieri diretti pari solamente a 200 milioni di euro; e un deficit di bilancio tendente allo zero ma finanziato per il 9% dall'aiuto internazionale<sup>81</sup>. Stime ottimistiche prevedono che il paese conoscerà un ritorno ai livelli di crescita economica precedenti al conflitto solo fra circa quindici anni. L'errore commesso dagli esperti internazionali del settore è stato quello di pensare che l'economia bosniaca doversi confrontarsi, a partire dal 1996, con una "semplice" transizione da una economia di guerra al libero mercato. In realtà, il paese stava affrontando una duplice transizione, che, oltre a comprendere quella già citata, riguardava anche il passaggio da un sistema economico pianificato di matrice socialista al libero mercato.

Le difficoltà attuali che la BiH sta affrontando in campo economico sono dovute ad una molteplicità di fattori, i quali però non trovano tutti e solo origine nella guerra del 1992-1995. L'economia bosniaca, così come il sistema economico jugoslavo nel suo complesso, conobbe, infatti, una profonda crisi già all'epoca dell'appartenenza della BiH alla Federazione Jugoslava, in particolare a partire dagli'anni settanta. Questa crisi causò il collasso della società industriale bosniaca: da un lato, essa distrusse tutti i progressi che l'economia del paese aveva precedentemente compiuto grazie all'industrializzazione socialista; dall'altra, impedì lo sviluppo di un forte ed efficiente settore privato.

E' all'interno di questo contesto già negativo che bisogna, pertanto, inserire le perdite enormi causate dal conflitto e i danni provocati da una ripartizione delle competenze fra Stato centrale ed Entità che non ha tenuto assolutamente in considerazione le caratteristiche del mercato interno bosniaco.

A dieci anni dalla fine del conflitto armato, tutti i principali fattori della produttività economica presentano un andamento negativo. L'unico elemento positivo, o meglio l'unico che sembra non rallentare in maniera preoccupante lo sviluppo economico, è lo stato delle infrastrutture, le quali, grazie al consistente aiuto esterno, sono state quasi completamente ricostruite e sono oggi proporzionate al livello di sviluppo raggiunto dalla BiH.

---

<sup>81</sup> EC, 2003b.

Le risorse umane del paese sono state fortemente danneggiate dal fatto che 1.5 milioni di persone abbia dovuto lasciare la BiH a causa della guerra. Ciò ha privato la BiH della sua popolazione più colta e istruita dal momento che la maggior parte delle persone che hanno trovato rifugio all'estero apparteneva alle classi più elevate del paese. Una particolare attenzione meritano, inoltre, anche i giovani. La “fuga di cervelli” all'interno della popolazione giovanile rappresenta un'emorragia che ha privato, e sta privando, il paese delle basi su cui costruire la crescita economica del futuro. La maggioranza dei giovani bosniaci, soprattutto quelli che sono rientrati dall'estero, lavora oggi per le organizzazioni internazionali presenti in BiH. Quello che può sembrare a prima vista un dato confortante rivela invece due problemi di fondo: innanzitutto, queste assunzioni avvengono a detrimento della società e delle imprese locali; in secondo luogo, è opportuno sollevare qualche dubbio sul futuro occupazionale di questa fascia di popolazione una volta che la comunità internazionale avrà abbandonato il paese<sup>82</sup>.

Vi è, inoltre, un altro fattore che influisce sulle risorse umane: la rigidità del mercato del lavoro. Essa sembra fondarsi su tre elementi: 1) la mancanza di infrastrutture e la mancanza di appartamenti dovuta alle distruzioni belliche; 2) l'elevato tasso di disoccupazione e l'assenza di offerte di lavoro al di fuori del proprio luogo di residenza; 3) i salari troppo bassi<sup>83</sup>.

Anche nel settore dello sviluppo tecnologico, gli aspetti negativi superano quelli positivi. I tassi di interesse, elevatissimi in BiH, spingono gli imprenditori a scegliere politiche di breve termine, impedendo così all'apparato industriale del paese di rinnovarsi; nel 2003 il livello di arretratezza della tecnologia nel settore superava così in BiH l'85%<sup>84</sup>.

L'incapacità del DPA di rappresentare una valida cornice per la ricostruzione della BiH può essere misurata attraverso lo studio della situazione economica del paese. Invece di offrire gli stimoli necessari alla crescita, esso sembra aver rinforzato le tendenze negative già presenti in BiH prima e durante la guerra. Del resto, un quadro istituzionale disaggregato non poteva che generare un quadro economico in continuo degrado<sup>85</sup>. Non è, quindi, un caso che, in dei recenti sondaggi, la popolazione bosniaca abbia indicato l'aspetto economico come quello che incide in maniera più determinante sul voto<sup>86</sup>.

Il sistema economico del paese è oggi caratterizzato da una lunga serie di punti deboli. Ci limiteremo qui a sottolineare i tre principali, ovvero: 1) l'assenza di un mercato nazionale integrato (par. 3.3 .1); 2) la dipendenza dalla cooperazione economica regionale (par. 3.3 .2); 3) la dipendenza dal sostegno finanziario internazionale (par. 3.3 .3).

---

<sup>82</sup> SOLIOZ, DIZDAREVIC, 2003.

<sup>83</sup> ID.

<sup>84</sup> ID.

<sup>85</sup> L.UCCI, in LIMES, 2003.

<sup>86</sup> ESI, 2004.

### 3.3.1 - L'assenza di un mercato interno

L'attuale clima politico-economico rimane sempre ostile agli investimenti diretti, siano essi interni o esterni. I fattori che sembrano causare tale situazione sono molteplici e potrebbero essere divisi tra quelli aventi una più marcata origine politica e quelli a carattere segnatamente tecnico-economico.

Tra i primi si ricorderà, innanzitutto, il clima di alta instabilità politica presente nel paese: le continue minacce separatiste della RS e dell'Erzegovina non rappresentano sicuramente le condizioni politiche ideali alla crescita degli investimenti, in particolar modo di quelli stranieri. A ciò deve aggiungersi la presenza di un sistema giudiziario altamente politicizzato, il quale non solo non è in grado di offrire garanzie di tutela degli interessi della classe imprenditoriale, ma rappresenta per essa, dato l'elevato tasso di corruzione presente al suo interno, un costo aggiuntivo da prendere in considerazione.

All'interno della seconda categoria vanno invece inserite le inefficienze contenute nelle maglie dell'apparato burocratico del paese dovute soprattutto all'esistenza di molteplici livelli di amministrazione ancora oggi presenti. I problemi maggiori sembrano essere legati in questo campo alla eccessiva presenza di controlli e alla lentezza delle operazioni di registrazione delle attività commerciali, fattori che finiscono contemporaneamente con lo scoraggiare gli investitori e l'offrire nuove opportunità di corruzione.

Ma le barriere all'investimento derivano anche da carenze strutturali del sistema economico, frutto della divisione insita nella struttura del paese. Ne sono un esempio: l'assenza di un efficiente sistema bancario; l'esiguità delle privatizzazioni<sup>87</sup>; e l'esistenza di una pressione fiscale troppo elevata.

La mancanza di cooperazione tra le Entità, si potrebbe anche affermare tra le tre comunità, rappresenta un freno insostenibile al rilancio dell'economia. La divisione politico-territoriale del paese non corrisponde, infatti, ad alcuna logica economica e si concretizza negativamente nell'assenza di competitività e di sbocchi sul mercato e in un ostruzionismo politico riguardo tutti i più importanti progetti e strategie economiche. Come evidenziato da D. Stojanov:

« A Dayton, la Bosnie-Herzégovine a été divisée *de facto* en trois entités, la Fédération, la *Republika Srpska* et le District de Brcko. De ce fait, toutes les grandes entreprises ont également

<sup>87</sup> Le quali hanno fino ad ora riguardato solo piccole e medie industrie e sono praticamente inesistenti in RS.

été divisées en trois. Par exemple, une société siégeant à Sarajevo (dans la FBiH) et ayant des succursales en RS ou dans le District de Brcko, ne peut plus considérer celles-ci comme lui appartenant [...]. Dans ces conditions, le marché est trop versatile pour que les grandes entreprises puissent s'y développer et affronter la concurrence internationale. Le contexte institutionnel, l'exiguïté du marché et le manque de capital ne permettent pas à l'économie de BiH d'accroître la productivité à une grande échelle.<sup>88</sup> »

Tutti gli sforzi condotti nell'ottica di dar vita a progetti miranti a salvaguardare e rafforzare l'unità del mercato bosniaco si sono sempre scontrati, infatti, con l'esistenza di due (o tre) amministrazioni concorrenti in tutti i settori più delicati dell'economia (circolazione beni e persone, politica doganale, sistema fiscale, politiche di impiego, lotta contro i traffici illeciti, trasporti, telecomunicazioni, energia). Le parti serba e croata, invece di rivolgersi al mercato interno, hanno mostrato, infatti, di preferire rispettivamente la cooperazione con la RSM e la Croazia, le quali, nonostante i numerosi passi in avanti fatti nel dialogo con Sarajevo, rappresentano ancora oggi due forti poli d'attrazione per tali comunità e contribuiscono in maniera significativa alla frammentazione del mercato della BiH. Ciò rende impossibile la formazione di una visione comune per qualsiasi strategia di programmazione economica di lungo periodo. Il ruolo dello Stato nel processo di sviluppo economico è, quindi, marginale. La mancanza di intervento dello Stato nell'economia, così come l'assenza di istituzioni riguardanti il mercato, fa sì che la BiH non possa contare oggi sui vantaggi comparati che un'influenza diretta dello Stato avrebbe invece potuto garantire sia durante la fase di sviluppo stimolato dalle risorse naturali (*factor-driven*), sia durante quella di sviluppo generato dagli investimenti (*investment-driven*)<sup>89</sup>.

Va aggiunto, infine, che proprio questa configurazione dello Stato risulta essere un costo che il bilancio bosniaco non può sostenere vista l'esiguità dei fondi di cui dispone.

L'azione condotta nel 2003 dall'Alto Rappresentante (HR), Paddy Ashdown, conosciuta sotto il nome di *Bulldozer Committee*, volta a rimuovere i cinquanta principali ostacoli all'investimento presenti in BiH, sebbene abbia contribuito all'aumento dell'investimento estero, è ancora lontana dall'eliminare la totalità degli impedimenti sopraccitati e i suoi effetti devono essere valutati su un arco temporale più ampio. In ogni caso, come ricordato dalla CE in tutti i documenti da essa elaborati per l'integrazione europea della BiH, quella di creare un mercato interno integrato è anche una *conditio sine qua non* per poter entrare in Europa<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> D. STOJANOV in SOLIOZ, DIZDAREVIC, 2003.

<sup>89</sup> Come ricordato sempre da D. Stojanov: « au cours de ces phases, l'Etat peut jouer un rôle essentiel dans différents domaines, tels que: la canalisation du rare capital vers des investissements prioritaires ; la prise de certains risques avec des garanties explicites ou implicites; la stimulation de l'acquisition d'une technologie étrangère et l'application de mesures de protection temporaires pour favoriser le développement de nouvelles entreprises [...]; la dévaluation de la monnaie [...] ».

<sup>90</sup> Vedi cap.VII.

### 3.3 .2 - La scarsa cooperazione regionale

All'assenza di un mercato unico all'interno del paese va aggiunto lo scarso sviluppo di quello regionale. Per la BiH, ciò rappresenta un handicap da tenere in debita considerazione. Come sostiene infatti N. Vukadinovic : *“l'economia bosniaca era regionale più che nazionale”*<sup>91</sup>. Prima del conflitto l'apparato industriale bosniaco era, infatti, dipendente sia per quanto riguarda gli approvvigionamenti che per quel concerne gli sbocchi commerciali dal mercato interno della Federazione Jugoslava. Una volta venuto meno quest'ultimo, il paese, la cui condizione è stata pesantemente aggravata da una guerra combattuta soprattutto sul suo territorio, non ha trovato il modo per riorientare il suo sistema produttivo e per reinserire la sua economia nel contesto regionale. L'unica strada percorribile per uno sviluppo duraturo della produttività del paese sembra dunque essere quella del ristabilimento dei legami, degli scambi e dei rapporti transfrontalieri con i paesi vicini e dell'intera regione.

Occorre però sottolineare un rischio insito nel processo di riavvio della cooperazione regionale. Data la marcata decentralizzazione dello Stato bosniaco, il fatto di reintegrare l'economia bosniaca all'interno dello spazio economico regionale, e in particolare di rinforzare i suoi legami con la Croazia e la RSM, rischia paradossalmente di accelerare ancora di più il processo di disintegrazione del paese. Considerata, infatti, la pressoché inesistente capacità delle istituzioni centrali nel gestire l'andamento dell'economia del paese, è probabile che un tale processo finirebbe con il favorire i rapporti fra le Entità, o meglio le comunità croata e serba di Bosnia, e i due paesi limitrofi provocando un'ulteriore dinamica centrifuga, questa volta a carattere economico, all'interno del paese.

La ricostruzione di un mercato interno, ovvia conseguenza di un rafforzamento delle prerogative dello Stato centrale a scapito delle Entità, sembra pertanto dover essere prioritaria a quella del reinserimento dello stesso nello spazio economico ex-jugoslavo.

### 3.3 .3 - La dipendenza dal sostegno internazionale

---

<sup>91</sup> N. VUKADINOVIC, 2001.

L'economia bosniaca presenta tutti i caratteri di una vera e propria "economia assistita". Nel periodo 1996-2001, la BiH è stata destinataria di un aiuto internazionale, proveniente sia da singoli paesi che da organizzazioni internazionali, pari, a un somma compresa tra i 46 e i 53 miliardi di dollari: nemmeno questo è stato sufficiente per riattivare l'economia del paese<sup>92</sup>.

Alla pari di quanto avvenuto nel campo politico, anche nel settore economico il paese è preda di una cronica dipendenza dal contributo internazionale; ciò è facilmente rilevabile dall'osservazione della quota di finanziamento internazionale del deficit statale, dal contributo della comunità internazionale al mantenimento in attività delle più importanti industrie del paese, e dal contributo offerto all'economia del paese dalla presenza stessa degli attori internazionali sul suo territorio.

Ciò che caratterizza, negativamente, la situazione bosniaca è l'assenza di una capacità di autofinanziamento da parte dello Stato, elemento essenziale per il corretto funzionamento delle istituzioni, per la realizzazione delle grandi opere (infrastrutture, telecomunicazioni, energia, ecc.) e delle riforme strutturali (lavoro, pensioni, privatizzazioni, ecc.).

È evidente, inoltre, constatare il fallimento da parte della comunità internazionale nella gestione macroeconomica della transizione bosniaca. Se, infatti, le strategie messe in atto dalle istituzioni finanziarie internazionali (su tutte, FMI e BM) sono riuscite a stabilizzare la maggior parte degli indicatori economici nominali (livello dei prezzi, corso della moneta e sua convertibilità), esse non hanno saputo però, in diverse circostanze, offrire validi modelli di sviluppo compatibili con il caso bosniaco. D'altro canto, gli indicatori economici reali offrono un'immagine completamente diversa dell'economia del paese: il debito estero è estremamente alto; il deficit della bilancia dei pagamenti è finanziato dall'aiuto internazionale; il tasso di disoccupazione si aggira attorno al 40%; le infrastrutture sono utilizzate solamente per il 35% del loro potenziale<sup>93</sup>.

### 3.4 - La riconciliazione sociale: qualche passo in avanti, tanti indietro

La guerra del 1992-1995, rappresentando in ciò una novità assoluta nella storia del paese, è stata contraddistinta da un elevato grado di violenza intercomunitaria, la quale sembra aver minato le basi della struttura sociale bosniaca. I capisaldi della BiH multiculturale e multietnica sono stati,

<sup>92</sup> SOLIOZ, DIZDAREVIC, 2003.

<sup>93</sup> D. STOJANOV, in SOLIOZ, DIZDAREVIC, 2003.

infatti, profondamente lesi dalle pratiche adottate dai belligeranti: il *komsiluk* su tutti. Una definizione completa proprio del *komsiluk* è stata offerta da X. Bougarel:

« le terme *komsiluk*, d'origine turque, désigne les relations de voisinage dans leur ensemble. Dans le contexte pluricommunitaire bosniaque, il a toutefois une double connotation, étant utilisé de façon privilégiée pour désigner les bonnes relations entre voisins appartenant à des communautés différentes. Le *komsiluk* désigne donc, en Bosnie Herzégovine, le système de coexistence quotidienne entre les différentes communautés. Celui-ci s'exprime essentiellement à travers l'entraide dans le travail ou la vie quotidienne, l'invitation à la célébration des cérémonies religieuses et l'association aux événements de la vie familiale. Dans ces trois domaines, il obéit à des règles strictes de respect et de réciprocité. »<sup>94</sup>

L'obiettivo della pulizia etnica perpetrata dalle milizie serbe e croate, era, infatti, quello di provocare, attraverso la rottura violenta dei legami intercomunitari, l'effettiva separazione del paese secondo criteri di appartenenza etnica, in modo da rendere impossibile una qualsiasi volontà di vita in comune nel futuro.

Il compito di un accordo di pace che ambisse a cancellare gli effetti di una guerra caratterizzata dal ricorso a tali mezzi doveva essere, se non principalmente, anche quello di prendersi cura della ricostruzione sociale del paese. In realtà, si può ben dire oggi che a Dayton, così come nella fase di implementazione dell'accordo stesso, questo pensiero fu lontano dal rappresentare una priorità per i negoziatori e gli attori internazionali. Non si capì in quella circostanza che il ristabilimento dei legami sociali rappresentava invece una condizione preliminare per il mantenimento in vita della BiH e il rilancio della vita democratica nel paese.

A dieci anni di distanza dalla firma del DPA, si può sostenere che, sebbene fossero diverse le iniziative attraverso le quali l'accordo e la sua implementazione avrebbero potuto contribuire alla ricomposizione del lacerato tessuto sociale bosniaco, ben poco sia stato fatto in realtà per ricreare le condizioni esistenti prima del 1992. Al contrario sembra proprio che la struttura dello Stato decisa in quella circostanza abbia contribuito considerevolmente alla cristallizzazione della separazione intercomunitaria causata dal conflitto. Come evidenziato da L. Iucci:

“gli accordi di Dayton affidavano ai 5.4 miliardi di dollari di aiuti esterni confluiti in Bosnia il compito impossibile di ricostruire il paese nella totale assenza di una strategia di risanamento della società civile”<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> BOUGAREL, 1996.

<sup>95</sup> L. IUCCI, in LIMES, 2003.

In questo settore, il paese ha fatto tuttavia recentemente registrare alcuni progressi significativi: primo fra tutti, la decisione della Corte Costituzionale sui popoli costitutivi (luglio 2000)<sup>96</sup>; il superamento della quota di un milione di ritorni (luglio 2004); la pubblicazione da parte della Commissione di indagine della RS del Rapporto sui fatti di Srebrenica (ottobre 2004)<sup>97</sup>. Sulla riconciliazione sociale avrebbero, in particolare, pesato soprattutto i risultati ottenuti in quattro settori: 1) il ritorno dei profughi e dei rifugiati<sup>98</sup>; 2) la giustizia e la tutela dei diritti umani (par. 4.4 .1); 3) l'educazione (par. 4.4 .2); 4) le iniziative civiche di base e l'attività delle ONG (par. 4.4 .3).

### 3.4 .1 - La Giustizia e la tutela dei diritti umani

All'interno dell'ampio settore della giustizia si distinguono due filoni: quello della giustizia per i crimini di guerra e contro l'umanità, e quello della tutela dei diritti umani.

Con riferimento al primo di essi, le speranze delle vittime di ottenere giustizia per i crimini subito erano riposte principalmente nell'opera del TPIJ e, in misura minore, in quella della giustizia locale. L'azione del TPIJ era cruciale per la dinamica di riconciliazione della popolazione bosniaca. Essa, infatti, mirava al raggiungimento di un quadruplice obiettivo:

1. permettere alle vittime di avere giustizia attraverso l'incriminazione degli artefici dei crimini contro di esse perpetrati;
2. produrre un effetto di dissuasione in modo da allontanare la possibilità di riproduzione di tali atti nel futuro;
3. ricondurre i crimini compiuti ad un atto individuale, incolpando la persona e non il popolo di appartenenza;
4. contribuire al ristabilimento e al mantenimento della pace.

---

<sup>96</sup> Vedi par. 4.5.

<sup>97</sup> Si tratta di un rapporto di 42 pagine attraverso il quale il governo della RS ha riconosciuto per la prima volta il massacro di più di 7.000 civili musulmani compiuto, nel luglio 1995, dalle milizie serbo-bosniache comandate dal generale Radko Mladic. Ad esso ha, inoltre, fatto seguito la presentazione delle scuse ufficiali da parte delle autorità della RS.

<sup>98</sup> Vedi par. 2.2.

I limiti di carattere temporale, finanziario e statutario che hanno, e continuano ancora oggi, a contraddistinguere l'attività del TPIJ sembrano essere ostacoli troppo consistenti per il completamento di una tale missione e il contributo da esso offerto alla ricomposizione delle ferite inferte alla società bosniaca dalle atrocità della guerra è altamente marginale. La lentezza della giustizia per i crimini di guerra è, pertanto, un fattore che pesa notevolmente sulla riconciliazione intercomunitaria. In particolare, la persistente assenza di collaborazione con il TPIJ da parte delle istituzioni della RS non permette l'avvio di un processo di appropriamento e riconoscimento dei crimini compiuti negli anni di guerra.

La configurazione del sistema di tutela dei diritti umani in BiH è, invece, basata sulla presenza di tre elementi:

1. le istituzioni create appositamente a Dayton (Mediatore e Commissione dei Diritti umani) e incaricate di assicurare il rispetto dei diritti umani;
2. la sottoscrizione da parte della BiH delle numerose convenzioni internazionali in materia;
3. la possibilità per i cittadini bosniaci di ricorrere alla Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo in seguito all'ammissione della BiH al Consiglio d'Europa.

In questo settore, l'autonomia delle autorità locali dalla comunità internazionale è stata fortemente limitata dall'assenza di una cultura del partenariato da parte delle organizzazioni internazionali. Ciò è confermato dalla preponderanza della presenza internazionale all'interno degli organi indicati al punto 1. La lentezza che sta contraddistinguendo il passaggio delle responsabilità e degli incarichi dagli attori internazionali a quelli locali fa ancora una volta, e anche in questo settore, dubitare delle capacità del paese di prendere in mano il controllo delle sue istituzioni al termine della presenza internazionale.

La funzione principale dei due filoni sopra analizzati era, ed è, tuttora quella di ricomporre lo strappo a livello sociale prodotto dalla divisione della società secondo logiche etniche e segregazioniste durante gli anni di guerra. X.Bougarel<sup>99</sup> ha parlato, a questo proposito, di un dovere di memoria: per riprendersi dal crimine commesso alla realtà del *komsiluk* si doveva trovare, cioè, il modo di condannare gli istigatori della pulizia etnica in modo da svelarne gli scopi e allontanare la responsabilità di tali atti dal tessuto sociale del paese. La società bosniaca doveva in un certo senso

---

<sup>99</sup> BOUGAREL, 1996.

conoscere quello che aveva vissuto e non occultarlo, perché così facendo si rischiava di prolungare all'infinito la sequenza di odio e di memorie collettive in opposizione fra loro generata dal conflitto.

Del resto, nascondere la verità in una zona di forte contrapposizione etnica non è certo una garanzia di stabilità e convivenza pacifica per il futuro. Proprio la BiH, del resto, aveva già conosciuto nella sua storia una dinamica simile. Al termine del secondo conflitto mondiale vennero, infatti, nascosti dal regime titino, nel nome dell'unità nazionale, i numerosi atti di violenza ai danni della popolazione civile appartenente a tutte le etnie perpetrati con intensità diverse da tutte le fazioni in lotta per il controllo del territorio. La memoria di quei crimini restati impuniti è stata sfruttata proprio nel 1991-1992 dalle élites nazionaliste, soprattutto serbe e croate, per alimentare l'odio interetnico.

Si trattava, quindi, di dimostrare che i responsabili delle atrocità compiute nei tre anni di guerra non sarebbero sfuggiti al corso della legge, e per riprendere un'espressione di P. Boulanger "*leggere la pagina prima di girarla*"<sup>100</sup>; ma così non è stato, e la divisione della società secondo linee di appartenenza etnica è oggi più che mai evidente.

### 3.4.2 - L'educazione

Il dovere di memoria, a cui si è appena fatto riferimento, è un concetto intrinsecamente legato non solo alla punizione dei criminali di guerra, e dunque all'aspetto giuridico della questione, ma anche a tutti gli elementi suscettibili di poter "raccontare" la storia recente del paese. Le interpretazioni storiografiche della guerra e il sistema educativo della BiH post-jugoslava rappresentavano, dunque, un canale privilegiato attraverso il quale la competizione esistente tra le tre diverse memorie collettive poteva essere ridotta o al contrario fomentata.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si può dire che le interpretazioni del conflitto siano ancor oggi viziate da una polarizzazione assai marcata. Da parte musulmana, si ha la tendenza a vedere il conflitto come una guerra di aggressione da parte di Serbia e Croazia. Le componenti serba e croata privilegiano, invece, il concetto di guerra civile<sup>101</sup>. Dal momento che entrambe queste visioni rafforzano l'opposizione delle memorie collettive delle tre comunità, è fin troppo evidente che fino a quando non si arriverà alla formulazione di una storia comune alle tre comunità la ricostruzione del tessuto sociale sarà praticamente impossibile.

---

<sup>100</sup> BOULANGER, 2002.

<sup>101</sup> SOLIOZ, DIZDAREVIC, 2003.

Limitatamente alla seconda questione, si noterà che la struttura e la qualità del sistema educativo avrebbero potuto incidere profondamente sul riavvicinamento intercomunitario attraverso la formazione di future generazioni abituate alla convivenza e al rispetto delle regole democratiche. Sfortunatamente, l'attuale sistema scolastico bosniaco non fa invece che riprodurre e alimentare la divisione della società. Il paese conosce, infatti, la concorrenza di tre sistemi educativi corrispondenti alle rispettive comunità e di ben dodici Ministri dell'Educazione. Le Entità sono le sole responsabili della gestione dell'educazione e della definizione dei programmi: nemmeno in questo settore vi è, quindi, un coordinamento a livello nazionale. Come ricordato da P.Boulanger, in BiH: *“s'insegna nelle scuole la memoria delle comunità e non la storia del paese”*<sup>102</sup>.

Nonostante sia stato concluso nel 2000 un accordo tra le due Entità e alcune organizzazioni internazionali per armonizzare i tre sistemi esistenti, i risultati ottenuti fino ad ora da questa collaborazione non sembrano aver invertito la tendenza. In particolare, le disposizioni previste sulla carta riescono solo con estrema difficoltà a tradursi in pratica.

Delle misure importanti sembrano invece essere state adottate nel giugno 2003. L'approvazione di una legge quadro a livello nazionale sull'educazione primaria e secondaria ha comportato: la creazione di un sistema unico di diplomi; la possibilità per gli studenti delle due Entità di andare a studiare in altre località del paese; e soprattutto l'adozione di una base comune del programma scolastico.

### 3.4.3 - Il settore non governativo

La conferma della scarsa attenzione prestata al settore sociale durante l'opera di ricostruzione del paese ci può essere data anche dall'analisi dello stato in cui versano oggi le ONG locali. Sebbene siano numerose e impegnate sull'intero territorio nazionale, esse devono oggi confrontarsi con una serie di problemi che impediscono un'efficace azione di ricomposizione del tessuto sociale del paese. Tra gli altri ricorderemo:

- 10 la dipendenza dalle ONG internazionali; quest'ultime si sono, infatti, spesso servite delle ONG locali per l'esecuzione dei loro progetti. Questo non ha permesso, pertanto, uno sviluppo autonomo e un accrescimento delle conoscenze da parte delle organizzazioni locali;

---

<sup>102</sup> BOULANGER, 2002.

- 11 l'incapacità delle ONG locali, una volta terminata la fase di assistenza umanitaria, di riorientare i propri programmi e attività in settori di intervento riguardanti lo sviluppo, la partecipazione politica, la multiculturalità;
- 12 la frammentazione e l'assenza di cooperazione; invece di essere uno stimolo alla formazione di una società multi-etnica, le varie ONG locali finiscono con il tutelare in molti casi i soli interessi della loro comunità di appartenenza;
- 13 la dipendenza dal sostegno economico internazionale;
- 14 l'assenza di una legislazione rigorosa in materia in grado di fornire un quadro giuridico per la creazione, il finanziamento e le attività delle ONG locali.

La situazione attuale delle ONG bosniache sembra trovare le sue origini, oltre che negli avvenimenti degli anni novanta, anche nello scarso sviluppo della società civile del paese sin dal periodo jugoslavo. All'epoca dell'appartenenza alla Federazione Jugoslava la società civile bosniaca non aveva a sua disposizione che i canali offerti dal regime, quali l'appartenenza ai sindacati o al partito comunista, per rendersi partecipe del processo politico. Solo gli aderenti a questi organi avevano così una qualche possibilità di rappresentanza; il resto della popolazione rimaneva invece sostanzialmente escluso dalla vita politica. Tutto veniva, dunque, demandato allo Stato o, in altre parole, agli organi di partito.

Si può dire che oggi tale deficit di sviluppo della società civile resti invariato, essendo poco consistenti le iniziative provenienti dalla base, e che il vuoto politico lasciato dalla scomparsa del regime comunista sia stato colmato dai partiti nazionalisti e dalla presenza internazionale.

Sembrerebbe, inoltre, che anche in questo settore al posto di concedere un più ampio spazio alle iniziative di origine locale, sospettate fra l'altro di avere una maggiore conoscenza della realtà circostante, la comunità internazionale abbia finito, attraverso il considerevole dispiegamento di ONG internazionali sul territorio bosniaco, con il porsi alla guida del processo di transizione in atto senza però occuparsi sufficientemente della formazione di personale locale.

Nel caso bosniaco il ruolo delle ONG locali potrebbe essere tuttavia estremamente importante soprattutto per quanto riguarda:

- la trasmissione di valori multi-etnici e multiculturali;

- l'azione di pressione sul governo centrale affinché si interessi maggiormente ai problemi sociali del paese;
- l'espressione diretta della società civile attraverso l'elaborazione di idee, progetti, iniziative cittadine informali, ecc.;
- la capacità, a partire da iniziative cittadine di base, di riallacciare i legami intercomunitari.

## 3.5 - Bosnia failed state

### 3.5.1 - La "dorsale verde"

Pur avendo garantito finora la stabilità militare della BiH, la presenza delle truppe NATO non è stata tuttavia in grado di evitare che il paese diventasse una base logistica di importanza strategica per le attività di alcuni gruppi terroristici di matrice islamica.

L'origine della presenza di queste cellule sul suolo bosniaco va ricercata negli anni di guerra (1992-1995). In quel periodo, infatti, gli esponenti dei partiti nazionalisti musulmani dell'epoca (SDA in particolare) fecero entrare nel paese, con il tacito assenso americano, circa undici mila *mujahidin* provenienti da diversi paesi arabo-musulmani. L'obiettivo contingente era quello di rinforzare la resistenza musulmana all'aggressione serba prima, e croata poi, ponendosi a fianco delle milizie musulmane bosniache di Alija Izetbegović<sup>103</sup>.

In realtà, sfruttando le organizzazioni caritative islamiche come copertura e le vecchie vie dei traffici illeciti e criminali come fonte di finanziamento, si sviluppò in quel periodo un progetto conosciuto sotto il nome di *dorsale verde*. Sostenuto fra gli altri anche da Osama Bin Laden, esso aveva come scopo la costruzione di uno spazio geopolitico unitario per i musulmani della regione,

---

<sup>103</sup> L.UCCI, in LIMES, 2003.

da utilizzarsi come base per l'espansione del radicalismo musulmano nel vecchio continente<sup>104</sup>. Questo spazio avrebbe dovuto comprendere oltre alla BiH, i territori di Albania, Kosovo e Sangiaccato.

Se l'esplicita previsione all'interno del DPA di una clausola sull'espulsione di tutti i combattenti irregolari dalla BiH e la presenza di truppe internazionali sul suolo bosniaco e nell'intera regione (Albania, Kosovo e FYROM), hanno, da un lato, sicuramente contribuito ad una riduzione dell'attività di questi gruppi radicali e ad un ridimensionamento della loro ramificazione nella regione, dall'altro, la sottovalutazione del problema da parte occidentale ha permesso la diffusione in Europa di alcune sue cellule. E', infatti, proprio dal ridispiegamento in Europa dei combattenti musulmani bosniaci, avvenuto tra il 1995 e il 2000, che si sono create la maggior parte delle cellule europee di al-Qa'ida<sup>105</sup>.

Va detto, inoltre, che, nonostante il DPA auspicasse l'espulsione dei *mujahidin* stranieri che avevano combattuto in BiH, gran parte di loro furono naturalizzati come cittadini bosniaci. Ciò fu reso possibile grazie alla complicità della dirigenza di Alija Izetbegović, la quale, a ricompensa della solidarietà manifestata durante il conflitto, ne permise la permanenza all'interno delle aree a controllo musulmano.

La parentesi di governo dell'*Alleanza per il Cambiamento* (2000-2002) ha permesso un parziale ridimensionamento del fenomeno attraverso il ricorso ad arresti ed indagini, ma il successo dei partiti nazionalisti nelle successive elezioni ha permesso ai dirigenti musulmani di nascondere nuovamente la gravità della situazione.

Oggi della *dorsale verde* non restano che cellule sparse utilizzate soprattutto per il reclutamento locale, le quali sono comunque importanti per la logistica di diverse organizzazioni terroristiche tra cui al-Qa'ida. Il progetto di *dorsale verde* non può quindi considerarsi come abbandonato, e lo stesso può essere detto riguardo il tentativo di trasformare la BiH in un appoggio logistico strategico per le reti terroristiche internazionali. Come ricordato da L. Iucci:

“si tratta di una dorsale meno attiva rispetto agli anni novanta, ma permangono zone calde, fuori di qualsiasi controllo statale o internazionale, in Bosnia centrale (aree di Travnik e Tešanj), nel Sangiaccato, fra gli albanesi del Kosovo e del Montenegro meridionale e nell'Albania del nord e del nord-est”.<sup>106</sup>

La comunità internazionale, e gli Stati Uniti in particolare, sembrano essersi ricordati del terrorismo bosniaco solo dopo l'11 settembre, e forse anche per questo motivo Washington ha

---

<sup>104</sup> ID.

<sup>105</sup> ID.

<sup>106</sup> ID.

deciso di lasciare alcune truppe americane sul suolo bosniaco anche dopo la partenza della SFOR. Le responsabilità occidentali nell'aver permesso la maturazione di un processo destabilizzante che ha alimentato il fondamentalismo all'interno della comunità musulmana sono, comunque, evidenti<sup>107</sup>.

Il contributo della SFOR è stato da questo punto di vista marginale. Oltre al controverso caso del terrorista Fiuljanin<sup>108</sup>, la SFOR in BiH non si è mai impegnata con decisione nella ricerca dei presunti terroristi musulmani; essa si è occupata, invece, in maniera più consistente dei mezzi finanziari del terrorismo, e numerose organizzazioni umanitarie islamiche sono state oggetto di indagini, come Al-Furqhan, Al-Haramein, Twra e altre.

### 3.5.2 - Il crimine organizzato

L'esistenza di strutture parallele allo Stato era un fenomeno diffuso, in dimensioni ridotte, già prima degli anni novanta e del conflitto del 1992-1995. Proprio in quel contesto, tuttavia, esse trovarono le condizioni ideali per il loro rafforzamento, visto il vuoto istituzionale e l'assenza di controlli che caratterizzava la BiH in quel periodo. La diffusione di reti criminali divenne particolarmente consistente e capillare all'interno del territorio della RS e nell'Erzegovina.

L'attuale debolezza delle istituzioni centrali non sembra poter ridurre questo fenomeno. Molti osservatori, interni ed internazionali, concordano nel dire che il crimine organizzato è cresciuto fino a diventare un mostro dalle molte teste nel decennio successivo alla fine della guerra. Alcune organizzazioni mafiose hanno collegamenti con potenti gruppi politici, collegamenti che trovano le loro radici nelle stesse reti del tempo di guerra, e nascondono con successo i sospetti indiziati dalle forze bosniache ed internazionali.

Questa commistione tra organizzazioni mafiose, uomini politici di alto livello e criminali di guerra produce effetti particolarmente negativi per l'economia bosniaca: da un lato, infatti, l'esistenza di una consistente economia grigia scoraggia gli investimenti; dall'altro, costituisce una perdita considerevole in termini di entrate per il già deficitario bilancio dello Stato.

---

<sup>107</sup> Vedi par. 8.4.

<sup>108</sup> Il caso di Sabahudin Fiuljanin ha destato particolare interesse all'interno dell'opinione pubblica bosniaca, in quanto Fiuljanin è stato l'unico arrestato per il quale gli uomini della SFOR, hanno affermato pubblicamente che si trattasse di un uomo di Al Qaeda in BiH. Dopo aver passato tre mesi in carcere (ottobre 2002-gennaio 2003), l'uomo è stato però rilasciato per assenza di prove.

Un sondaggio commissionato dall'Unione Europea nel luglio 2004 ha rivelato che per la maggioranza dei bosniaci interpellati, *“il crimine e la corruzione sono il maggiore ostacolo all'integrazione della Bosnia ed Erzegovina, e al possibile futuro ingresso nella UE”*.

La corruzione è un fenomeno difficilmente quantificabile. Le inchieste che sono state condotte in proposito mostrano, tuttavia, che la sua diffusione è percepita sia dai cittadini che da funzionari e imprenditori. La complessità dell'apparato amministrativo, i molteplici livelli di governo, il controllo dei partiti su gran parte dell'economia, la mancanza di trasparenza nei finanziamenti pubblici ai partiti e nella ricezione dell'aiuto internazionale, l'assenza di un affidabile servizio di polizia e giudiziario, sono solo alcune delle condizioni che ne hanno permesso la diffusione.

L'UE riconosce che il crimine organizzato è una seria barriera all'integrazione europea della BiH. Nello *Studio di Fattibilità* del novembre 2003, il quale rappresenta una condizione preliminare e necessaria a un'ulteriore integrazione, la Commissione Europea (CE) ha citato il crimine organizzato come *“uno dei principali problemi”* del paese<sup>109</sup>. Il rapporto dell'UE ha fornito, inoltre, un breve ma dettagliato resoconto delle diverse attività della criminalità organizzata in BiH:

“la criminalità organizzata è un problema di enorme importanza. Il contrabbando di prodotti sottoposti al pagamento di sovratasse, come sigarette, alcol e prodotti petroliferi è un fenomeno molto diffuso. Le perdite ad esso legate vengono stimate tra i 150 e i 300 milioni di euro l'anno, cifra che corrisponde più o meno all'intero bilancio annuale dello Stato. I trafficanti di droga approfittano della permeabilità dei confini, della divisione tra le giurisdizioni e della debolezza dei controlli alle dogane. Essi hanno utilizzato la BiH soprattutto come paese di transito verso l'Europa occidentale. Il traffico di droga continua. Quello dei clandestini è in diminuzione...il paese continua inoltre ad essere una destinazione e un luogo di transito per il traffico di esseri umani, soprattutto donne con il fine dello sfruttamento sessuale.”<sup>110</sup>

Ai massimi livelli, le attività delle organizzazioni criminali comprendono sofisticati piani per appropriarsi di fondi governativi, per esempio nelle banche e nei servizi pubblici. Queste truffe costano ai contribuenti bosniaci, e dell'UE, decine di milioni di euro, e coinvolgono uomini politici nazionali così come criminali professionisti inseriti nei circuiti internazionali.

Molti dei gruppi più grandi si sono evoluti in giri d'affari di economia parallela che possono essere descritti come vere e proprie “oligarchie”. Queste oligarchie sono organicamente radicate nelle unità paramilitari attive durante la guerra in BiH, e le loro operazioni possono essere viste come una continuazione del controllo che questi gruppi esercitavano, sul territorio, sul movimento

<sup>109</sup> Per una analisi dettagliata dello *Studio di Fattibilità* vedi par. 7.2.

<sup>110</sup> EC, 2003b.

di beni illeciti. I collegamenti con poliziotti corrotti e politici nazionalisti risalgono anch'essi a quel periodo. Così, quando i politici si sentono minacciati si rivolgono a forze di polizia colluse con le organizzazioni mafiose per essere protetti. Il “caso Leutar” è, da questo punto di vista, paradigmatico<sup>111</sup>.

Ad un livello inferiore, altri gruppi si identificano meglio con la classiche attività di stampo mafioso, e fanno riferimento a gang violente che gestiscono racket, traffico di droghe e di esseri umani attraverso frontiere permeabili.

La Corte di Stato bosniaca sta attualmente esaminando diversi casi di alto livello, riguardanti corruzioni della polizia e riciclaggio di denaro sporco. Il cammino che le autorità bosniache devono compiere per estirpare questo male è ancora molto lungo. Lo *Studio di Fattibilità* dell'UE ammette, infatti, che “*la lotta contro il crimine organizzato sarà lunga a causa della relazione simbiotica tra crimine, affari e politica*”.

Un'analisi approfondita del mondo criminale presente in BiH rivela un complesso schema di segmentazioni del mercato e di specializzazioni regionali nelle attività di queste organizzazioni.

Le aree orientali della RS servono da centro manifatturiero per le droghe, come già è stato dimostrato quest'anno quando sono stati sequestrati grandi quantitativi di sostanze chimiche utilizzate per produrre eroina. Il fatto che in dieci anni non si siano mai raggiunti risultati di rilievo nella lotta alla criminalità potrebbe essere già di per sé una dimostrazione del fatto che funzionari del governo e alti ufficiali di polizia nell'entità serba sono collusi con gruppi attivi nel traffico di prodotti illeciti. Per quanto riguarda la FBiH, gangster originari della Sandjak, regione musulmana della RSM, controllano invece il traffico di droga.

Mentre le relazioni politiche tra le due Entità continuano a basarsi su criteri di appartenenza etnica, i criminali sono molto più pragmatici. Omicidi interni e sparatorie tra polizia e criminali, sia nella FBiH che nella RS, usualmente coinvolgono gente della stessa etnia: molte delle uccisioni sono, pertanto, serbo contro serbo oppure musulmano contro musulmano.

Durante i suoi anni di attività, la SFOR ha spesso rivestito il ruolo di forza di super-polizia, conducendo raid per catturare sospetti criminali di guerra, ma non è stata coinvolta da vicino nella guerra al crimine organizzato. Il 2 dicembre scorso, l'EUFOR, una forza di mantenimento della pace guidata dall'UE, è succeduta alla SFOR: la lotta al crimine organizzato sembra non essere una priorità nemmeno per il nuovo contingente<sup>112</sup>.

La comunità internazionale sembra, in definitiva, propendere per una gestione locale della lotta al crimine organizzato. A difesa di questa tesi, gli attori internazionali evidenziano i recenti

---

<sup>111</sup> Jozo Leutar, vice-ministro bosniaco della polizia, venne ucciso nel marzo 1998 dall'esplosione di un'auto-bomba. Si ritiene che gli assassini facessero parte di un giro di crimine organizzato, collegato a vecchi uomini politici bosniaci, su cui Leutar stava investigando prima di morire.

<sup>112</sup> Vedi par. 8.4.

progressi compiuti in questo settore dalle autorità bosniache. Per esempio, negli ultimi tre anni, i politici bosniaci hanno trovato un accordo, pur sotto la pressione internazionale, per riunire sotto uno stesso comando i diversi servizi di *intelligence* e di sorveglianza dei confini esistenti in precedenza.

In realtà, le forze bosniache non sono in grado di arginare il problema da soli. La BiH ha una serie di agenzie impegnate nella lotta al crimine, ma nessuna ha sostanzialmente incrinato la tenuta dei gruppi mafiosi. Non potrebbe essere diversamente, dal momento che la FBiH e la RS, mantengono separati ministeri dell'interno, e i poliziotti di entrambe l'Entità sono ancora scarsamente addestrati e sovraccaricati di lavoro.

Il nuovo Ministero della Sicurezza della BiH ha tre componenti principali: 1) il Servizio di Confine di Stato (SBS); 2) l'Agenzia di Investigazione e Protezione (SIPA); 3) l'Agenzia di Intelligence e Sicurezza.

La più attiva di queste componenti è la SBS, la quale svolge un vero e proprio servizio di prima linea nel controllo delle frontiere. Sorvegliando i confini della BiH, la SBS ha la responsabilità di intercettare due delle più importanti componenti del crimine organizzato del paese: il contrabbando e il *trafficking*. La SBS ha raggiunto un certo numero di successi nel 2004, compreso lo smantellamento di un giro di contrabbando nella Bosnia nord-orientale, i cui profitti sembra abbiano finanziato sospetti criminali di guerra.

In realtà, la SBS ha una struttura interna che le impedisce di contrastare efficacemente il contrabbando o di dare la caccia ai presunti criminali di guerra che attraversano le altamente permeabili frontiere della Bosnia. La SBS è stata, infatti, concepita come una forza statica, dislocata in punti fissi. Ne è un esempio il fatto che essa abbia a disposizione solo quattro squadre mobili per coprire i 1,500 chilometri di confini della BiH. La SBS soffre, pertanto, di un deficit di mobilità dal momento che, in particolare, la geografia del confine est del paese, montagnosa, piena di fiumi, laghi e valichi clandestini, richiederebbe piuttosto una pattuglia di frontiera mobile.

La situazione della SIPA è per certi aspetti ancora più deficitaria. Istituita nel 2002, essa non ha ancora prodotto risultati concreti. Anch'essa deve affrontare notevoli problemi organizzativi, soprattutto per quanto riguarda la distribuzione del personale fra i diversi settori di intervento ad essa affidati. Nonostante siano stati recentemente creati dipartimenti per la raccolta di informazioni sul crimine, sulla finanza e per i crimini di guerra, il 75% del personale è assegnato alla protezione dei VIP e al lavoro amministrativo, con solo una piccola percentuale dedicata invece alle indagini sul crimine organizzato.

Va detto, infine, che proprio la struttura della polizia bosniaca, attualmente composta da 19 forze distinte e al servizio di due diversi Ministeri degli Interni, è prossima ad una

riorganizzazione. Nel dicembre 2004, infatti, l'Alto Rappresentante, Lord Ashdown, ha ribadito la volontà di giungere alla creazione di un singolo ministero dell'interno, a livello statale, entro la fine di quest'anno. In preparazione a questo, ha annunciato la formazione di una commissione che deciderà se le forze di polizia separate della Federazione e della RS saranno disciolte o solamente subordinate al ministero centrale.

## Capitolo IV

### Il dibattito sulla riforma dello Stato

#### 4.1 - Il progetto unitario

L'organizzazione dello Stato decisa a Dayton ha avuto, come si è visto nel precedente capitolo, molteplici conseguenze negative sul contesto bosniaco. La molteplicità dei livelli di governo creati nonché gli ampi poteri affidati alle Entità erano (e sono) due elementi in grado di rendere minima la governabilità del paese, di produrre uno spreco enorme di risorse pubbliche difficilmente sostenibile per il bilancio dello Stato e di impedire la formazione all'interno della popolazione di un sostegno al progetto unitario.

Nell'intento di ridimensionare gli effetti perversi insiti nella forma daytoniana dello Stato, i diversi attori coinvolti nel contesto bosniaco, sia locali che internazionali, aprirono a partire dall'anno 2000 un dibattito riguardante la riforma della struttura della BiH.

A differenza di quella serba e croata, le quali potevano vantare il sostegno che veniva loro offerto rispettivamente da Belgrado e Zagabria, la comunità musulmana era, come ai tempi del conflitto, in una posizione di relativo isolamento. I suoi rappresentanti politici cercarono quindi di salvaguardare la BiH dalle spinte centrifughe a cui essa era sottoposta.

Tra i diversi progetti elaborati dagli esponenti della comunità musulmana, il più noto è quello presentato nel 2000, sottoforma di un *Memorandum per la ricostituzione di una BiH multietnica*, da Haris Silajdzic, uomo politico a capo del Partito per la BiH (SBiH), già membro del SDA prima del conflitto ed ex-primo ministro del governo federale. Attraverso questo documento, Silajdzic, constatando la cronica inefficienza degli organi comuni alle tre comunità e la dipendenza dal sostegno politico internazionale, rivolse un duplice appello alla comunità internazionale: da un lato, egli chiese un riequilibrio dei poteri e delle competenze a vantaggio dello Stato centrale, da raggiungersi, ad esempio, attraverso una modifica del sistema elettorale e del metodo utilizzato per la nomina degli organi comuni; dall'altro, egli invitava la comunità internazionale ad assicurare la reale applicazione delle clausole del DPA determinanti per la ricostituzione di una BiH unita e multietnica. Nelle elezioni del novembre 2000 il SBiH si spinse ancora oltre, impostando la campagna elettorale sullo slogan " *Bosnia senza Entità*".

Non si può escludere che questa proposta rivelasse, in realtà, il desiderio della comunità musulmana di condurre il processo di riforma dello Stato a proprio vantaggio. Criticando, infatti, l'eccessiva autonomia concessa alle Entità e il sistema di rappresentanza nelle istituzioni comuni,

basato sul criterio di equa distribuzione dei posti disponibili indipendentemente dalla consistenza numerica delle comunità, questo progetto sperava non solo di ottenere un aumento dei poteri del governo di Sarajevo, ma anche un cambiamento del sistema di rappresentanza. Essendo la comunità numericamente più consistente, ciò avrebbe assicurato alla comunità musulmana il controllo degli organi comunali, cantonali e centrali.

## 4.2 - Il revisionismo croato

Il revisionismo della componente croato-bosniaca sembra aver risentito fortemente dell'evoluzione del clima politico esistente a Zagabria. La transizione vissuta in Croazia con il passaggio dal regime nazionalista di F. Tudjman all'attuale stabilizzazione democratica ha, infatti, fortemente condizionato anche le sorti della comunità croata di Bosnia.

In opposizione alla riforma in senso unitario dello Stato proposta dalle *élites* musulmane, si sviluppò, innanzitutto, una corrente favorevole alla divisione del paese. Essa fu guidata dal partito nazionalista croato di BiH, il già citato HDZ-BiH. Questa forza politica si fece portavoce di un sentimento largamente diffuso all'interno della popolazione croata, in particolare di quella dell'Erzegovina<sup>113</sup>, che vedeva nel DPA un'ingiusta soluzione del caso bosniaco. Nella loro ottica infatti, la comunità croata era stata l'unica a non aver tratto profitto dalla conclusione della guerra: se ai serbi era stata infatti concessa una "quasi indipendenza" attraverso la creazione della RS, e ai musulmani era stata comunque garantita l'esistenza di una BiH unita, i soli a non avere ottenuto nulla, se non una convivenza forzata con i musulmani all'interno della FBiH, erano stati proprio i croati di Bosnia.

Per quest'ultimi Dayton rappresentava, quindi, una vera e propria ingiustizia commessa dalla comunità internazionale ai loro danni. Non solo, quindi, per il HDZ-BiH la struttura della BiH non doveva essere modificata in senso centralista, ma avrebbe dovuto, al contrario, includere una

---

<sup>113</sup> Regione centro-occidentale della BiH autoproclamatasi repubblica indipendente nel corso del conflitto e caratterizzata da una forte omogeneità etnica. Il DPA prevedeva il completo smantellamento di tutte le strutture statali parallele create dai croato-bosniaci in questa regione nel corso della guerra. In realtà questa clausola ricevette solo una parziale applicazione nei primi anni della ricostruzione. Ciò contribuì al mantenimento dei canali di sussistenza del HDZ-BiH, spesso legati a finanziamenti illeciti provenienti dall'omonimo partito presente in Croazia e ad attività economiche di stampo mafioso diffuse nella regione. Solo la perdita del potere del HDZ a Zagabria in seguito alla morte del presidente Tudjman e una più energica iniziativa condotta dalla comunità internazionale sembrano recentemente avere ridotto l'entità del problema.

terza Entità per i croati, verosimilmente con Mostar come capitale, munita delle stesse prerogative di cui già godeva la RS.

Questa non era, tuttavia, l'unica posizione esistente all'interno della comunità croata. Il secondo volto del revisionismo croato si concretizzò nel progetto di "cantonizzazione" della BiH proposto nel marzo 2001 dal capo del Partito social-liberale di Croazia, Drazen Budisa. Il fatto che sia stato proprio un esponente della classe politica di Zagabria a presentare un progetto per la riforma della struttura della BiH è, al tempo stesso, indicativo sia dello stretto legame esistente tra la comunità croata e la rispettiva madrepatria sia, visti i suoi contenuti, del cambiamento politico avvenuti in Croazia con la fine dell'era Tadjiman.

La proposta di Budisa consisteva nella soppressione delle due Entità esistenti e nella creazione al loro posto di uno Stato federale composto da un numero di cantoni compreso tra dodici e quattordici, i quali non avrebbero avuto il diritto, contrariamente a quanto previsto dal DPA per le Entità, di intrattenere relazioni speciali con gli Stati vicini.

Questo progetto, sebbene abbia avuto il merito di testimoniare l'atteggiamento più conciliante adottato da Zagabria nei confronti della situazione bosniaca, oltre ad aver ricevuto il prevedibile rifiuto di Banja Luka e Belgrado, non riuscì tuttavia a rimuovere le divergenze d'opinione con la comunità musulmana. Quest'ultima vide, infatti, nel progetto di Budisa il tentativo più velato da parte della comunità croato-erzegovese di ottenere una forma di autonomia. Esso lasciava in sospeso, inoltre, il problema dell'amministrazione delle regioni della BiH in cui vi è una notevole mescolanza etnica tra croati e musulmani<sup>114</sup>.

### 4.3 - La posizione di Banja Luka

La posizione tenuta dalle *élites* nazionaliste serbe riguardo la possibile modifica della forma federale del paese potrebbe apparire a prima vista alquanto paradossale. Dopo aver giocato il ruolo dei più grandi oppositori nell'applicazione del piano di pace nell'immediato dopoguerra, facendo mancare la loro cooperazione in tutti i settori che potessero avere una qualche influenza per il ristabilimento di una BiH unita e multi-etnica, essi si dimostrarono, all'interno del dibattito sulla riforma della struttura dello Stato, i più convinti difensori del DPA.

Se in un primo momento, infatti, proprio Dayton sembrava aver messo fine ai loro sogni d'indipendenza e allontanato l'idea, mai abbandonata, di un possibile ricongiungimento con la

---

<sup>114</sup> In particolare la Bosnia centrale e la regione dell'Erzegovina-Neretva.

madrepatria, essi si accorsero in seguito che proprio la forma di stato scelta a Dayton per la BiH conferiva loro un'indipendenza *de facto*. La persistente debolezza delle istituzioni centrali e l'esistenza di un'Entità dotata di tutte le istituzioni e le competenze proprie di uno stato rendeva, infatti, i serbi di Bosnia praticamente autonomi da Sarajevo.

La possibilità di intrattenere relazioni speciali con la Serbia non fece altro che alimentare le speranze di un ricongiungimento e rese Banja Luka sempre più interessata alla creazione di rapporti con Belgrado più che con Sarajevo. Sebbene, quindi, nemmeno i serbo-bosniaci siano stati completamente soddisfatti dalla struttura emersa a Dayton, essi apparvero, e appaiono ancora oggi, tra le tre comunità del paese quella meno propensa al revisionismo.

#### 4.4 - Dayton: un accordo immodificabile

Le diverse proposte di riforma della Costituzione fin qui presentate non hanno mai trovato una effettiva realizzazione. I fattori che hanno impedito una modifica diretta della struttura dello Stato sembrano essere quattro.

Innanzitutto, vi è un fattore tecnico. La Costituzione della BiH prevede la possibilità di dar vita ad un procedimento di revisione costituzionale, ma la legge fondamentale del paese: "*può essere emendata solo attraverso una decisione dell'Assemblea Parlamentare con voto favorevole dei due terzi dei presenti e votanti alla Camera dei Rappresentanti*"<sup>115</sup>. Data l'alta maggioranza richiesta, l'approvazione di un emendamento risulta essere un'opzione possibile solo in un contesto di elevato e diffuso consenso politico tra le comunità del paese, elemento oggi non presente in BiH.

In secondo luogo, occorre ricordare che la Costituzione del paese, essendo stata inserita all'interno del DPA (Annesso-4) finì con il legare le sue sorti a quelle dell'accordo stesso. Ogni sua sostanziale modifica poteva essere percepita, infatti, dalle parti come un tentativo di mutare il quadro stabilito nel 1995. Tutte e tre le comunità del paese hanno guardato, e continuano a guardare, a Dayton nella misura in cui è loro interesse farlo e ovviamente cercano, all'interno dell'accordo di pace, quella parte di articolo o di annesso, che possa aiutarli in qualche maniera nei loro interessi politici. In questo senso Dayton, più che una garanzia di unità, ha rappresentato una fonte di perenne divisione del paese.

Una caratteristica fondamentale del contesto bosniaco è quella data dal fatto che tutte e tre le comunità del paese soffrono di una *sindrome da minoranza* in relazione alla loro rispettiva

---

<sup>115</sup> Annesso-4, DPA, 1995.

situazione politico-geografica: i serbi di Bosnia nei confronti del territorio della BiH dal quale vorrebbero staccarsi; i musulmani a causa della sensazione di accerchiamento provocata dall'esistenza delle madrepatrie dei serbi e dei croati ai confini della paese; e i croati di Bosnia per la loro inferiorità numerica in seno alla FBiH e nella BiH intera<sup>116</sup>.

Questa condizione, sebbene sia largamente diffusa all'interno della regione balcanica, trova in BiH la sua realizzazione più spettacolare e drammatica. Nel resto della penisola, infatti, la sindrome di minoranza colpisce generalmente una comunità numericamente minoritaria all'interno di uno stato; in BiH, non rappresentando nessuno dei tre gruppi etnici la maggioranza assoluta della popolazione, essa ha finito con il diventare un marchio proprio dell'identità di tutte e tre le comunità.

Nei Balcani, e soprattutto in BiH, il concetto di sicurezza individuale e collettiva è stato, ed è ancora percepito, a causa della creazione negli anni novanta di nuovi confini sorti su linee di separazione etnica, in stretta relazione con l'idea di omogeneità etnica. Il rapporto tra sicurezza e appartenenza etnica oggi esistente fa sì che la prima sia percepita come reale solo quando ad un determinato gruppo etnico è data la possibilità di vivere assieme su un dato territorio<sup>117</sup>. E' per questa ragione che la via dell'integrazione o della divisione della BiH nei termini sopradescritti, essendo entrambe sentite dall'uno o dall'altro gruppo etnico come una minaccia diretta alla loro sicurezza, erano destinate a non essere accettate dagli attori interni.

Al fattore di carattere interno appena descritto è necessario aggiungerne un altro di origine esterna. La modifica della struttura dello Stato bosniaco è oggi qualche cosa che esula dal semplice contesto locale e finisce inevitabilmente con l'aver ripercussioni anche a livello regionale e internazionale. Il DPA fa parte ormai di una posta in gioco che supera i confini della BiH. Una soluzione al problema della governabilità di questo paese deve inevitabilmente, pertanto, tenere conto anche delle posizioni di Croazia e RSM.

Il cambiamento di regime a Zagabria e a Belgrado nel 2000 aveva fatto ipotizzare, soprattutto all'interno della comunità internazionale, un miglioramento nell'andamento della situazione bosniaca che si sarebbe potuto concretizzare in un accordo tra le tre comunità sulla riforma del paese.

La morte del presidente croato F. Tudjiman e la vittoria del centro-sinistra nelle elezioni del 2000 sono stati due eventi che hanno radicalmente cambiato il destino della comunità croato-erzegovese. In un certo senso, si potrebbe dire che le sorti dei "fratelli bosniaci" non rappresentano più una priorità assoluta per Zagabria e che il rapporto privilegiato tra quest'ultima e l'HDZ-BiH si

---

<sup>116</sup> Nel periodo 1992-2001 la percentuale della popolazione croata sul totale di quella bosniaca è scesa dal 18% al 12% (BOSE, 2002).

<sup>117</sup> BIANCHINI, 1998a.

sia notevolmente ridimensionato. Sicuramente si sono fortemente ridotte le reti di finanziamento e il supporto politico che il HDZ croato aveva garantito ai nazionalisti croati di Bosnia sin dallo scoppio del conflitto (1992)<sup>118</sup>. Come rilevato, infatti, da E. Cocco e A. Petek :*“i croati dell’Erzegovina hanno perso la funzione avuta nel decennio precedente”*<sup>119</sup>.

Anche a Belgrado, come a Zagabria, si ebbe nel 2000 un cambiamento politico considerevole: la caduta del regime di S.Milosevic e l’elezione di V.Kostunica alla presidenza della Repubblica. Le ripercussioni sulla situazione bosniaca sembrano essere state, tuttavia, molto più sfumate rispetto a quello che si è verificato in Croazia. La RS ha rappresentato una priorità per il nuovo presidente sin dal momento della sua elezione; la conclusione con essa nel marzo 2001 di un accordo sulla facilitazione degli scambi commerciali, culturali e turistici e sulla possibilità di partecipazione a condizioni agevolate per Belgrado al processo di privatizzazione in corso nella RS ne è la più evidente conferma.

Approfittando della distensione dei rapporti con la comunità internazionale dovuta alla caduta del regime di Milosevic, il sostegno offerto da Belgrado alla RS è stato meno evidente, ma la Serbia ha continuato, tuttavia, ad opporsi ad ogni tentativo di modifica delle prerogative concesse dal DPA alla RS.

Questo episodio mette in luce un altro aspetto interessante relativo al quadro delle riforme in BiH: il mutamento all’interno del contesto bosniaco di un fattore esterno, seppur importante come in questo caso, non è una condizione sufficiente al superamento dell’attuale condizione d’*impasse* data la mancanza di legittimazione interna di cui soffre la Stato bosniaco<sup>120</sup>.

.Infine, un ulteriore ostacolo alla modifica del DPA è dato dall’atteggiamento adottato dagli attori internazionali a questo riguardo. I timori che una ridiscussione dello statuto della BiH potesse riaprire il vaso di Pandora balcanico hanno fatto sempre dichiarare alla comunità internazionale, soprattutto nella persona dell’Alto Rappresentante, la sua fedeltà ai principi del DPA. Essa ha preferito, quindi, lasciare formalmente inalterato il quadro daytoniano e, come si è visto nel par. 2.4, arginarne le disfunzioni attraverso la conduzione di un graduale processo di riforme volto a rafforzare lo Stato centrale.

Per le ragioni fin qui esposte, sebbene la cornice esistente, comprendente tre comunità all’interno di un unico stato composto da due entità, non rappresenti la soluzione ottimale al *rebus*

---

<sup>118</sup> Nell’intento di ribaltare il quadro stabilito a Dayton attraverso la creazione di una terza Entità, i croato-erzegovesi non smisero mai di guardare alla Croazia. Il legame tra l’Erzegovina e Zagabria era, all’epoca di Tudjiman, tutt’altro che simbolico. Il sostegno di Zagabria alla comunità croata di Bosnia, lontano dall’essere solamente politico, si concretizzava infatti in finanziamenti al para-stato dell’*Herceg-Bosna*, centro, come si è già visto, d’illegalità diffusa e traffici mafiosi. Ciò contribuì naturalmente a rendere sempre instabile il clima all’interno della FBiH.

<sup>119</sup> E. COCCO, A. PETEK, *I croati erzegovesi sognano un loro stato*, in LIMES, 2003.

<sup>120</sup> BOSE, 2002.

bosniaco, l'integrazione o un'ulteriore divisione del paese non sono state, e non sono ancora oggi, nel senso classico che viene loro attribuito, due opzioni realizzabili in BiH.

## 4.5 - Il cambiamento nella continuità

In questi anni, la BiH ha tuttavia dimostrato di poter cambiare, o essere cambiata, anche senza il ricorso ad una esplicita modifica del DPA. Oltre alle già citate iniziative della comunità internazionale, va ricordata anche la decisione sui popoli costitutivi presa dalla Corte Costituzionale del paese nel luglio del 2000.

La Corte Costituzionale, interpellata nel febbraio del 1998 dal Presidente Alija Izetbegović in merito alla conformità delle Costituzioni delle due Entità con quella della BiH, emise in quella data una decisione riguardante lo spazio dei tre popoli costitutivi della BiH (croati, musulmani e serbi) all'interno delle due Entità. In particolare, oggetto della vertenza erano alcune clausole della Costituzione della RS (preambolo e art.1) e della FBiH (art. 1.1), ritenute non conformi al preambolo della Costituzione della BiH il quale garantiva lo status di "popolo costitutivo" del paese a tutte e tre le comunità. Si accusava, in altre parole, la RS di non garantire questo status alla popolazione musulmana e croata e, viceversa, la FBiH di non tutelare quella serba.

Dichiarando la non conformità delle clausole sopraccitate con la Costituzione della BiH, la Corte Costituzionale fece valere il principio secondo il quale non solo i popoli serbo, croato e bosniaco erano tutti e tre popoli costitutivi della BiH ma anche che essi lo erano anche all'interno di ciascuna Entità.

Questa decisione ha pertanto affermato il principio in base al quale le Entità non possono essere in alcun modo "riservate" a nessuno dei tre popoli e, nel caso in cui uno di essi si trovi in condizione di maggioranza, nessun diritto supplementare rispetto a quelli previsti per gli altri può essergli accordato. Così facendo essa non solo ha obbligato la RS e la FBiH ad approvare, tra mille difficoltà e ritardi, una serie di emendamenti necessari per uniformare le loro rispettive costituzioni alla legge fondamentale bosniaca, ma ha di fatto posto le basi per la fine delle pratiche segregazioniste all'interno delle Entità e per un ridimensionamento della divisione etno-territoriale del paese. La Corte Costituzionale ha così inflitto un colpo durissimo al legame comunità-territorio creato a Dayton.

Oltre ad aver facilitato e velocizzato in maniera consistente il processo di ritorno dei profughi e dei rifugiati, la decisione della Corte Costituzionale ha anche messo in evidenza un

elemento importantissimo: la Costituzione, e quindi il quadro istituzionale della BiH, può essere modificata anche attraverso un'interpretazione differente data alla stessa o alle clausole del DPA. Essendo impercorribile, come si è visto il procedimento di revisione formale, quest'ipotesi è risultata essere di importanza vitale per la BiH e per le sue possibilità di cambiamento. E lo è ancor di più se si pensa al fatto che, in detta circostanza, sia stato un organo composto interamente da membri locali a intraprendere il processo di riforme.

Il programma di rafforzamento dello Stato centrale intrapreso dall'Alto Rappresentante e la decisione della Corte Costituzionale sui popoli costitutivi sono la dimostrazione che, sia gli attori internazionali sia quelli locali, si siano resi conto delle inefficienze legate alla forma di Stato scelta per la BiH a Dayton. Come si è visto, esistono però almeno quattro fattori che impediscono una riforma del quadro esistente e la BiH per cambiare non ha fatto ricorso ad una revisione formale della sua Costituzione.

La struttura attuale dello Stato pone seri dubbi di compatibilità con gli *standards* comunitari e non vi è alcun dubbio sul fatto che essa stia notevolmente rallentando l'integrazione europea del paese. L'UE, più per necessità che per convinzione, non ha tuttavia negato la possibilità che la BiH possa entrare in Europa con la sua attuale configurazione:

“[...] La complessità della struttura attuale dell'Accordo di Dayton potrebbe disturbare i progressi della BiH. Il sistema che è stato creato a Dayton è stato da più parti criticato, sia all'interno che all'esterno della BiH. Da un punto di vista dell'integrazione europea, è difficile poter ammettere che l'ordine costituzionale attuale sia ottimale. In ogni caso, l'articolo 10 della Costituzione autorizza l'adozione di emendamenti. In realtà, alcuni sostengono che la BiH abbia già cominciato a risolvere i suoi problemi invocando la clausola costituzionale dei popoli costituenti e procedendo alla riforma delle imposizioni indirette e della difesa. Queste riforme sembrano indicare che per avanzare il paese ha bisogno di passare attraverso queste riforme di tipo progressivo e orizzontale. Ad ogni modo, la Costituzione non rappresenta un ostacolo insormontabile per la riforma e l'integrazione europea del paese”<sup>121</sup>.

A Dayton, trattandosi di un accordo di pace venuto alla fine di tre sanguinosissimi anni di guerra, la logica del compromesso prevalse su quella della ragione e del realismo politico. Il problema principale di quell'accordo di pace è stato quello di non aver chiaramente scelto all'interno delle diverse gradazioni e modelli di federalismo quello più consono alla realtà bosniaca.

Una logica federale basata su un alto tasso di decentralizzazione può, ad un livello astratto d'analisi, trovare applicazione in due forme distinte: un federalismo nazionale o un federalismo

---

<sup>121</sup> EC, 2003b.

multietnico (o multinazionale). La prima forma sembrerebbe essere la soluzione più appropriata per tutti quei contesti in cui ci si trovi ad avere alla base una seppur implicita maggioranza etnica, culturale o nazionale all'interno del paese. In questo caso, infatti, la creazione di una federazione rappresenta generalmente per questo gruppo il primo passo verso un'unione più stretta destinata a sfociare in forme sempre più centralizzate di convivenza.

La seconda, invece, data l'assenza di un progetto nazionale comune alle parti, può essere considerata come una forma di federalismo che cerca contemporaneamente di esprimere, istituzionalizzare e proteggere la diversità etnica esistente tra comunità appartenenti allo stesso territorio. A differenza della prima, questa soluzione è ha un carattere permanente, ovvero, salvo casi eccezionali, non è alla base di ulteriori forme di integrazione<sup>122</sup>.

Ci sono tre elementi che fanno ritenere che la scelta di un federalismo multinazionale sia più idoneo e corrispondente al caso bosniaco. Innanzitutto, non è riscontrabile nel paese un progetto nazionale comune alle tre comunità; in secondo luogo, un'analisi del contesto regionale rivela l'esistenza di tensioni intercomunitarie che non possono essere ridotte attraverso l'incorporazione forzata di gruppi etnici all'interno di entità statali non sentite come proprie; infine, la scelta di un sistema politico complesso, caratterizzato da diversi livelli di governo, sembra rappresentare la cornice federale migliore per gli Stati minacciati da problemi di legittimazione interna<sup>123</sup>.

La BiH potrà conoscere nel tempo tentativi d'integrazione, ma resterà comunque un paese decentralizzato dal momento che la sua forma di Stato dovrà comunque garantire alle tre comunità il diritto di sentirsi bosniaco in modi diversi<sup>124</sup>. Il rischio che una tale configurazione sembra poter contenere in un'ottica di lungo periodo è però quello di trasformare la condizione di frammentazione esistente nel paese in qualcosa di permanente e stabile impedendo così la ricomposizione del tessuto politico-sociale lacerato dal conflitto.

---

<sup>122</sup> BOSE, 2002.

<sup>123</sup> ID.

<sup>124</sup> ID.

## **PARTE SECONDA**

*Le relazioni  
tra Unione Europea e Bosnia Erzegovina:  
dalla ricostruzione all'integrazione*

## Capitolo V

### L'assistenza europea alla ricostruzione

#### 5.1 - La crisi jugoslava e l'azione europea

La gestione della crisi jugoslava (1991-1995) venne assicurata, in un primo tempo, dall'UE<sup>125</sup>. Fu Bruxelles, infatti, a dirigere le iniziative politico-diplomatiche della comunità internazionale. Le ragioni di questo interventismo europeo andavano ricercate, soprattutto, nella volontà dell'UE di dimostrare la sua capacità d'azione nel "vecchio continente": il mantenimento della pace e la gestione della transizione jugoslava avrebbero confermato la trasformazione in una organizzazione regionale a vocazione anche politica di quello che, fino a quel momento, era solo un soggetto economico<sup>126</sup>. In realtà, questa dimostrazione fallì completamente e l'evolversi della crisi jugoslava evidenziò l'esistenza di divergenze politiche e strategiche enormi tra i paesi membri. A posteriori, è possibile riconoscere che l'Europa mancò completamente di lungimiranza e lucidità strategica, non riuscendo a prevedere le conseguenze che la fine della contrapposizione tra i due blocchi avrebbe potuto produrre sulla già pericolante costruzione federale creata da Tito.

La divisione esistente tra la posizione tedesca, favorevole all'autonomia delle due repubbliche del nord, e quella franco-britannica, propensa, invece, al mantenimento dell'unità jugoslava, rese le iniziative diplomatiche europee deboli e contraddittorie sin dal principio. L'UE arrivò senza una strategia di fondo all'appuntamento con le proclamazioni di indipendenza di Slovenia e Croazia (25 giugno 1991). Se l'Accordo di Brioni (luglio 1991), ottenuto con la mediazione europea, riuscì a fermare il conflitto in Slovenia, durato solo 19 giorni, ciò avvenne solamente perché quella Repubblica non rappresentava un interesse strategico per Belgrado: la Slovenia non conteneva infatti che un 2% di popolazione serba al suo interno. La partita si sarebbe giocata altrove, cioè in Croazia e in BiH, dove la componente serba era sempre minoritaria, ma più consistente.

L'Attacco a Vukovar (agosto 1991) e agli altri centri della Slavonia e della Krajina (luglio-settembre 1991) segnarono l'inizio dell'offensiva serba, supportata dall'esercito federale, in Croazia. La risposta europea si concretizzò nell'apertura di una Conferenza internazionale sulla

---

<sup>125</sup> All'epoca ancora "Comunità Europea".

<sup>126</sup> DUCASSE-ROGIER, 2003.

pace in Jugoslavia (settembre 1991) a L'Aia. In quella occasione, venne creata una Commissione d'Arbitrato della Comunità Europea, presieduta da R.Badinter, incaricata di porre fine ai contenziosi tra le Repubbliche secessioniste e le istituzioni federali.

Il riconoscimento unilaterale da parte della Germania dell'indipendenza slovena e croata (23 dicembre 1991), senza aver atteso il giudizio della Commissione Badinter in merito, dimostrò, però, la mancanza di compattezza esistente all'interno dello schieramento europeo e l'assenza totale di coordinamento nelle iniziative da esso portate avanti.

La decisione mostrata da Belgrado nella conquista pressoché completa delle regioni croate a maggioranza serba lasciava prevedere che la stessa sorte sarebbe toccata a quelle parti del territorio bosniaco occupate dalla popolazione di questa comunità. La Comunità Europea non cambiò, però, atteggiamento. Alla richiesta di riconoscimento presentata dalla BiH (dicembre 1991), la Comunità Europea rispose con l'organizzazione di un referendum sull'autodeterminazione. Il referendum, svoltosi tra il 29 febbraio e il 1 marzo 1992, si tradusse in un sì massiccio all'indipendenza (il 99% dei votanti su un totale del 66% di coloro che si recarono alle urne si dichiarò favorevole alla secessione), ma fu boicottato dalla comunità serba di BiH la quale non si recò alle urne. Il mese di marzo fu caratterizzato dalla moltiplicazione degli scontri armati nel paese. Simbolicamente il conflitto si estese dalla Croazia alla BiH (attraverso l'inizio dell'assedio di Sarajevo) proprio nel giorno del riconoscimento da parte della Comunità Europea dei risultati del referendum sull'autodeterminazione. Questo passo sancì di fatto l'indipendenza bosniaca e l'inizio della guerra in BiH (6 aprile 1992).

Così come era avvenuto in Croazia, anche lo sviluppo del conflitto in BiH mise in evidenza l'incapacità da parte di Bruxelles di far seguire alle pressioni diplomatiche, condotte sulle parti in lotta dagli inviati speciali europei e dai rappresentanti politici degli Stati membri, una qualsiasi forma di minaccia credibile di intervento militare. La crisi jugoslava toccò, infatti, un nervo scoperto del sistema comunitario: quello della politica estera e di sicurezza comune, ancora in corso di realizzazione al momento dello scoppio del conflitto<sup>127</sup>. Ciò obbligò l'Europa a improvvisare una strategia diplomatico-militare e a richiedere l'assistenza di altri attori internazionali.

Sul piano politico, i fallimenti fatti registrare dalla Commissione Badinter e dalla Conferenza di pace organizzata dai dodici, segnarono la fine della gestione esclusiva della crisi jugoslava da parte della Comunità Europea e l'entrata in scena dell'ONU. L'influenza dell'Europa sarebbe diventata da quel momento in poi solo marginale<sup>128</sup>. La gestione della crisi da parte della Comunità Europea e dell'ONU si svolse all'interno del quadro rappresentato da una conferenza

---

<sup>127</sup> Essa troverà una sua prima definizione solo nel 1993 con l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea di Maastricht.

<sup>128</sup> COT, 1996.

permanente aperta a Ginevra (settembre 1992) sotto la co-presidenza di un mediatore della Comunità Europea e di un inviato speciale del Segretario generale dell'ONU<sup>129</sup>.

Nel complesso, la Comunità Europa (poi UE), nonostante i diversi piani di pace da essa elaborati unilateralmente o congiuntamente con gli emissari dell'ONU nel corso della crisi bosniaca (Piano Cutilheiro del 1992, Piano Vance-Owen del gennaio 1993, Piano Owen-Stoltenberg dell'agosto 1993, Piano Juppé-Klinkel del 1994), non fu mai capace d'intraprendere una iniziativa politico-diplomatica in grado di arginare le ostilità. Essa non fece altro, quindi, che adattarsi all'evoluzione della situazione militare sul campo, riconoscendo di fatto le atrocità della pulizia etnica e legittimando di volta in volta la divisione della BiH secondo logiche di appartenenza etnica.

Sul piano militare, l'Europa perse l'occasione di affermare la sua autonomia nei confronti degli Stati Uniti, visto che la crisi bosniaca si svolgeva su di un territorio situato fuori zona NATO, ma comunque europeo<sup>130</sup>. Il tentativo franco-tedesco, risalente già al 1991, di dar vita ad una forza di interposizione sotto il controllo dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), si scontrò con l'opposizione di Gran Bretagna, Paesi Bassi, Danimarca e Portogallo, i quali ritenevano più opportuno un intervento europeo sotto l'egida della NATO. Questa organizzazione non era però all'epoca ancora mai intervenuta al di fuori della sua zona di competenza: un ricorso alla NATO per la risoluzione della crisi jugoslava sembrò, quindi, in un primo momento inopportuno<sup>131</sup>.

Scartata l'ipotesi di un'iniziativa militare autonoma europea, il compito di creare una forza per il mantenimento della pace fu quindi affidato al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il quale provvide alla creazione della missione UNPROFOR. Dapprima dispiegate solo in Croazia, le truppe dell'UNPROFOR vennero poi estese anche alla BiH. Tuttavia questo contingente, di cui i soldati europei rappresentavano più della metà degli effettivi, non avendo ricevuto il mandato di utilizzare la forza, si rese completamente incapace di supportare le iniziative intraprese a livello diplomatico dalla comunità internazionale.

Il conflitto armato in BiH trovò conclusione solo grazie ad una strategia più energica adottata dagli Stati Uniti a partire dall'elezione di B.Clinton alla Casa Bianca: essa si concretizzò nella conclusione dell'Accordo di Washington tra croati e musulmani (marzo 1994), che diede vita alla FBiH, nell'avvio dell'operazione aerea *Deliberate Force* della NATO (agosto 1995), diretta contro le postazioni dell'esercito serbo, e nella pressione diplomatica americana sulle parti in conflitto affinché accettassero a Dayton di firmare la pace (novembre 1995).

---

<sup>129</sup> Cariche ricoperte in un primo momento rispettivamente da Lord David Owen e da Cyrus Vance.

<sup>130</sup> GIANSILY, 1999.

<sup>131</sup> ID.

## 5.2 - Un ruolo marginale per l'Unione Europea nel primo dopoguerra

La conclusione del DPA segnò contemporaneamente la fine della guerra di BiH e il fallimento dell'Europa nella gestione della crisi jugoslava. Il deficit di credibilità accumulato dall'UE nel corso del conflitto sarebbe stato qualcosa in grado di incidere profondamente sui compiti ad essa assegnati dal DPA. Va ricordato, tra l'altro, che una caratteristica essenziale delle negoziazioni di Dayton fu quella della disuguaglianza riguardante le delegazioni delle "potenze invitanti": forti dei loro successi diplomatici nel corso dei mesi precedenti e potendo contare sull'assenza di coesione dei loro *partner* europei, la delegazione americana, numericamente superiore alle altre, accordò un ruolo estremamente marginale ai colleghi europei<sup>132</sup>. La preponderanza americana si esprimeva, pertanto, sia dal punto di vista della forma sia da quello dei contenuti: R. Holbrooke e i suoi colleghi, i quali avevano già preparato una gran parte degli accordi prima dell'inizio delle trattative ufficiali, si limitarono, infatti, a tenere informati il resto dei partecipanti. Questa situazione contribuì ad accrescere un sentimento di rancore presso i negoziatori europei<sup>133</sup>. La frustrazione maturata a Dayton in seno ai rappresentanti europei sarebbe riemersa a più riprese in seguito e pesò notevolmente sulle realizzazioni del primo periodo di implementazione del DPA (1996-1997).

L'UE non vide assegnarsi nessun incarico diretto da quello che sarebbe diventato poi, come si visto, il quadro generale non solo della ricostruzione, ma anche della vita istituzionale della BiH. La partecipazione europea all'interno del sistema daytoniano va ricercata, quindi, nelle funzioni dell'Alto Rappresentante, il quale, come previsto dall'accordo stesso, avrebbe dovuto essere di origine europea. Il fatto che tale incarico fu ricoperto inizialmente da Carl Bildt, già mediatore dell'UE per la ex-Jugoslavia, lasciava pensare ad un ruolo di rilievo per l'Europa nel processo di ricostruzione del paese. In realtà, l'OHR era ben lontano dal tutelare i soli interessi europei: esso rappresentava e riceveva direttive dal PIC, organo composto in origine da 43 governi e 15 organismi internazionali. Sebbene l'UE, attraverso la Presidenza e la CE, facesse parte, assieme agli Stati membri del G-8 e dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, dello *Steering Board* del PIC, essa non poteva autonomamente dare istruzioni all'Alto Rappresentante.

---

<sup>132</sup> DUCASSE-ROGIER, 2003.

<sup>133</sup> ID.

Le aspettative europee dovettero scontrarsi anche con le contraddizioni e le debolezze del DPA. L'Alto Rappresentante, figura creata per coordinare l'applicazione delle clausole civili dell'accordo (annesso-10, DPA), era l'autorità decisionale principale sul terreno per quel che riguardava l'interpretazione delle disposizioni civili. Sebbene la creazione dell'OHR rappresentasse un'innovazione interessante nel campo della gestione politica di un'operazione di consolidamento della pace, l'incisività dell'azione dell'OHR fu notevolmente ridotta dalla mancata assegnazione a quest'ultimo di reali poteri nei confronti degli attori locali e delle organizzazioni internazionali impegnate in BiH e dall'assenza di un effettivo coordinamento con gli attori impegnati nell'esecuzione delle disposizioni militari del DPA<sup>134</sup>.

La visibilità politica dell'UE all'interno del quadro stabilito a Dayton era quindi fortemente circoscritta<sup>135</sup>: questo fattore finirà inevitabilmente con il pesare sull'opera di ricostruzione da essa condotta e in maniera più generale sul futuro rapporto UE-BiH.

L'assistenza europea alla BiH si inserì nel più ampio quadro del finanziamento internazionale alla ricostruzione dei paesi colpiti dalle guerre di secessione jugoslava. Essa fu assicurata da una Conferenza dei Donatori, di cui facevano parte, oltre alla CE, i rappresentanti degli Stati membri dell'UE così come quelli di altri paesi, delle organizzazioni internazionali e delle principali istituzioni finanziarie internazionali (FMI, BM, BERD). L'Europa era quindi presente nella ricostruzione della BiH, e dei Balcani, sia attraverso il canale comunitario sia attraverso quello nazionale di ogni singolo paese.

La prima riunione della Conferenza si tenne a Bruxelles nel dicembre del 1995: furono raccolti 500 milioni di dollari, di cui 113 offerti dall'UE. In realtà si registrarono gravi ritardi nell'assegnazione dei fondi previsti, i quali restarono i qualche circostanza solo delle promesse: in questo senso l'UE si dimostrò particolarmente rapida nella distribuzione della quota da essa fissata<sup>136</sup>.

La seconda Conferenza (1996), aveva l'obiettivo di ottenere un impegno finanziario da parte dei donatori adeguato ai bisogni del paese per quell'anno, stimati attorno agli 1,8 miliardi di dollari, e la prospettiva di finanziamenti anche per il periodo 1997-1999. Complessivamente l'UE offrì la

---

<sup>134</sup> A questo proposito, va detto che all'interno dell'IFOR (poi SFOR), il contingente NATO a cui fu affidato dal DPA il compito del mantenimento della pace, i soldati provenienti dai paesi membri dell'UE hanno sempre rappresentato, dal momento del dispiegamento sul terreno della missione in poi, almeno più della metà degli effettivi impegnati sul terreno (GIANSILY, 1999).

<sup>135</sup> Va detto tuttavia che l'UE aveva già ricevuto, al di fuori per del DPA, un incarico diretto in BiH attraverso la stipula il 10 giugno 1994 a Bruxelles del *Memorandum of understanding* sulla città di Mostar: con tale accordo l'UE si era vista affidare l'amministrazione della città, una delle più colpite di tutta la BiH dall'ondata di violenza etnica scatenatasi nel periodo 1992-1995. Mostar, considerata dai nazionalisti croato-bosniaci durante il conflitto come la capitale dell'autoproclamatosi stato indipendente dell'*Herceg-Bosna*, era alla fine del conflitto, divisa secondo linee di appartenenza comunitaria in una parte est, a maggioranza musulmana, e una parte ovest, a maggioranza croata, rispetto al corso del fiume Neretva che attraversa la città. L'obiettivo per l'UE era quello della riunificazione della città attraverso la creazione di un'amministrazione unica alle due comunità.

<sup>136</sup> GIANSILY, 1999.

promessa di un finanziamento pari al 37% dei fondi raccolti per il 1996 e l'impegno a contribuire alla ricostruzione con una somma pari a 1,3 miliardi di dollari per i tre anni successivi<sup>137</sup>. Nel corso della terza (1997) e della quarta (1998) riunione della Conferenza l'UE promise rispettivamente una somma pari a 300 e a 335 milioni di dollari, corrispondente in quest'ultimo caso al 27% del totale dei finanziamenti raccolti<sup>138</sup>. Per il periodo 1995-1997 l'UE si dimostrò, pertanto, essere il maggior contribuente della conferenza, sia per quel che riguarda i finanziamenti promessi sia per quelli effettivamente assegnati.

In realtà il contributo europeo assume però dimensioni meno consistenti se si valuta il peso dello stesso sull'insieme del bilancio comunitario. Per l'anno 1998 i fondi destinati alla ricostruzione della ex-Jugoslavia nel suo complesso non rappresentarono infatti che l'11% della voce del bilancio comunitario conosciuta sotto il nome di "azioni esterne" dell'UE la quale rappresentava a sua volta solo il 7% del montante totale dello stesso<sup>139</sup>.

### 5.3 - I principali canali dell'assistenza comunitaria

Gli obiettivi dell'assistenza europea, nonché i canali utilizzati dall'UE per far pervenire il suo aiuto alla ricostruzione della BiH, furono molteplici. Ciò avvenne per due ragioni: innanzitutto, come si è visto, l'insieme dei danni subiti faceva sì che questo paese necessitasse un sostegno multidimensionale da parte della comunità internazionale. In secondo luogo, l'UE, mancando di capacità di previsione, finì con l'adattare continuamente le sue strategie di cooperazione all'andamento della situazione bosniaca. Vennero così creati sia programmi *ad hoc* per la BiH sia estesi a questo paese progetti già esistenti altrove. Questo fece sì che l'assistenza offerta dall'UE venne ripartita sotto diversi capitoli del bilancio comunitario.

Il primo settore d'intervento scelto dall'UE fu quello dell'assistenza umanitaria. Attraverso il *European Community Humanitarian Office* (ECHO), già attivo in BiH a partire dal 1991, l'UE si rese responsabile della più consistente operazione umanitaria mai vista sul suolo europeo. Lavorando in collaborazione con diverse organizzazioni internazionali specializzate nell'assistenza umanitaria, ONG e alcune agenzie delle Nazioni Unite<sup>140</sup>, il programma concentrò le sue attività nei settori dell'aiuto alimentare, della salute e del ritorno dei profughi e dei rifugiati, cercando così di

---

<sup>137</sup> ID.

<sup>138</sup> ID.

<sup>139</sup> ID.

<sup>140</sup> Tra cui il Programma Alimentare Mondiale e l'Organizzazione Mondiale della Sanità.

rispondere alle esigenze primarie della popolazione e di offrire un sostegno alle categorie di persone maggiormente colpite dal conflitto. Alla fine del 1995 l'assistenza via ECHO alla BiH aveva superato il miliardo di ecu<sup>141</sup>. ECHO, rappresentando il braccio umanitario dell'aiuto comunitario, fu attivo in BiH dal 1991 fino al 2000, data nella quale il progetto fu dichiarato chiuso vista la fine dell'emergenza umanitaria e il ristabilimento delle condizioni minime di sicurezza sociale.

Una volta conclusosi il conflitto armato, all'assistenza umanitaria venne poi ad aggiungersi l'aiuto alla ricostruzione materiale del paese. In questo campo, l'UE dimostrò qualche difficoltà nell'adattare gli strumenti a sua disposizione alle condizioni presenti sullo scenario bosniaco e, più in generale, a quello ex-jugoslavo. In un primo momento, infatti, essa fece pervenire la sua assistenza attraverso il programma PHARE (Aiuto Comunitario per la Ricostruzione economica delle nuove democrazie dell'Europa Centrale ed orientale). A differenza di ECHO non era uno strumento d'intervento europeo limitato e specifico per l'area balcanica.

PHARE fu creato dall'allora Comunità Europea nel 1989 con l'obiettivo di offrire un supporto tecnico-finanziario ai paesi dell'Europa dell'est, originariamente Polonia e Ungheria, coinvolti nella transizione politico-economica generata dalla fine della guerra fredda<sup>142</sup>. Il programma fu poi esteso anche alla ex-Jugoslavia, ma lo scoppio della guerra in Slovenia prima, e in Croazia poi, ne sospesero le attività. Esso fu ristabilito nel 1992 per la Slovenia e successivamente, nel 1995 per la Croazia e la FYROM<sup>143</sup>.

La BiH ne divenne destinataria solo a partire dal 1996, attraverso il *Phare Essential Aid Programme*, un'iniziativa finalizzata a fornire al paese le importazioni necessarie al rilancio della sua economia.

Sebbene negli anni si sia rivelato uno strumento estremamente flessibile e adattabile ai mutamenti, il programma PHARE ha tuttavia inevitabilmente risentito delle difficoltà di offrire assistenza tecnica a Paesi con condizioni di sviluppo troppo diverse tra loro. In particolare PHARE non era un programma nato e pensato per farsi carico della ricostruzione materiale ed economica di un paese devastato da tre anni e mezzo di guerra: ciò spinse l'UE a creare nuovi strumenti più adatti alla realtà ex-jugoslava.

---

<sup>141</sup> GIANSILY, 1999.

<sup>142</sup> Il regolamento istitutivo del programma PHARE è il Regolamento 3906/89/CE approvato nel 1989.

<sup>143</sup> PHARE venne progressivamente esteso, fino ad includere nel 1996 altri undici Paesi: Albania, Bulgaria, BiH, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, FYROM, Estonia, Lettonia, Lituania e Slovenia. Di conseguenza lo stanziamento pluriennale ha subito aumenti successivi, giungendo a 6,7 miliardi per il periodo '95-'99. La sostanza del programma PHARE iniziò a modificarsi. Con la conclusione degli Accordi Europei tra la UE e gli stessi stati, PHARE, in origine un programma di assistenza tecnica, è divenuto lo strumento finanziario preposto a realizzare gli obiettivi degli Accordi Europei. Il Consiglio Europeo di Essen (dicembre '94) consolidò tale indirizzo, stabilendo che PHARE diventasse lo strumento principale per fornire cooperazione ed assistenza tecnico-finanziaria a dieci dei Paesi beneficiari, nel periodo di transizione destinato a culminare con l'adesione degli stessi alla UE. Ai tre restanti paesi, Albania, BiH e FYROM, per i quali non era ancora previsto l'avvio di una procedura di adesione, il Programma avrebbe fornito un supporto alla transizione verso un sistema basato su istituzioni democratiche ed economia di mercato.

L'UE riuscì a trovare una base giuridica per il finanziamento della ricostruzione della ex-Jugoslavia solo dopo sei mesi dalla conclusione del DPA. Delle divergenze sorsero infatti a Bruxelles riguardo le modalità di concessione delle offerte d'appalto. Alla proposta della CE e del Consiglio di fissare a 200.000 ecu la cifra per la quale sarebbe stato necessario procedere ad un'offerta centralizzata a livello europeo per la concessione degli appalti legati alla ricostruzione, la Commissione bilancio rispose, infatti, con l'indicare una soglia minima di 100.000 ECU<sup>144</sup>. Il parlamento finì con l'approvare la versione della CE, ma tutto ciò ritardò notevolmente l'attivazione dell'aiuto europeo.

Il regolamento 1628/96 del Consiglio diede vita, a metà 1996, al programma OBNOVA ("ricostruzione" in bosniaco). OBNOVA era, così, il primo programma comunitario specificatamente consacrato alla ricostruzione materiale dei paesi appartenenti alla ex-Jugoslavia. L'obiettivo di OBNOVA era quello di sostenere il processo di pace attraverso la ricostruzione delle infrastrutture, il ristabilimento delle condizioni necessarie al ritorno dei profughi e dei rifugiati.

In BiH le iniziative legate ad OBNOVA hanno riguardato sia la realizzazione di infrastrutture, come ponti (Gradisca, Brecko, Mostar, Karuse, ecc.) e aeroporti (Sarajevo, Mostar, Banja Luka), sia progetti a carattere locale, comprendenti non solo la ricostruzione materiale delle strutture danneggiate, ma anche l'attività di sminamento ed investimenti di lungo periodo.

Grazie ad un finanziamento di 319 milioni di euro nel periodo 1996-2000 più di 31.000 abitazioni, nonché diverse scuole e centri sanitari, sono stati ricostruiti e un programma di assistenza finanziaria è stato predisposto al fine di rendere possibile il ritorno dei profughi e dei rifugiati nelle loro abitazioni. Proprio questo settore rappresentava un'area d'interesse diretto per l'UE. Al momento della firma del DPA, quasi 750.000 cittadini ex-jugoslavi si erano rifugiati all'interno dello spazio comunitario, di cui 480.000 nella sola Germania<sup>145</sup>. I rifugiati provenienti dalla BiH ne costituivano, viste le dimensioni che il conflitto aveva assunto nel paese, la maggioranza: quasi 350.000 presenti in Germania, 80.000 in Austria e più di 50.000 in Svezia<sup>146</sup>. La lentezza con la quale la comunità internazionale applicò le disposizioni del DPA riguardanti il ritorno di profughi e rifugiati e il clima di perdurante instabilità presente nella BiH dei primi anni del dopoguerra trasformarono, però, il trasferimento provvisorio al di fuori del proprio paese della maggior parte di queste persone in una condizione permanente.

Complessivamente la BiH ricevette attraverso i programmi PHARE e OBNOVA un finanziamento pari a 890.7 milioni di euro.

---

<sup>144</sup> GIANSILY, 1999.

<sup>145</sup> ID.

<sup>146</sup> ID.

## 5.4 - Le altre forme di assistenza

Il contributo europeo alla ricostruzione non si limitò, tuttavia, ai soli programmi ECHO, PHARE e OBNOVA. L'UE offrì anche una assistenza finanziaria volta a sostenere lo sviluppo economico della BiH. In questo ambito, le principali aree dell'intervento europeo furono quattro:

- **Integrazione con il mercato europeo** dell'economia della BiH: attraverso la creazione di mercato nazionale integrato e l'armonizzazione progressiva della legislazione con l'*acquis* comunitario<sup>147</sup>.
- **Sviluppo del settore privato**: attraverso il sostegno al sistema bancario; lo smantellamento degli Uffici di Pagamento ereditati dall'epoca dell'appartenenza alla Federazione Jugoslava; e l'assistenza al processo di privatizzazione del paese.
- **Assistenza macro-finanziaria**: la BiH ricevette, nel periodo 1991-1999, un finanziamento da parte della BERD pari a 70.000 milioni di euro, destinato in particolare all'esecuzione di programmi riguardanti lo sviluppo del settore privato e la ricostruzione delle infrastrutture.
- **Progetti locali di sviluppo**: volti a garantire l'assistenza necessaria, in termini di politiche per l'impiego, a regioni colpite da alti tassi di disoccupazione e dal ritorno consistente di profughi e rifugiati<sup>148</sup>.

Nel 1999 l'assistenza offerta dall'UE in questo settore aveva toccato 85 milioni di euro, di cui cinquanta destinati all'assistenza finanziaria e trentacinque a quella tecnica.

Agli strumenti fino ad ora ricordati devono poi aggiungersi, oltre all'aiuto economico offerto dai singoli stati membri attraverso lo sviluppo di relazioni bilaterali con la BiH, l'adozione da parte

---

<sup>147</sup> Per *acquis* si intende il complesso delle norme, degli standard e della legislazione in vigore nell'UE, che ogni Paese candidato deve incorporare nella propria normativa nazionale, garantendone l'effettiva applicazione attraverso strutture amministrative e giudiziarie appropriate. Il processo di adozione e attuazione dell'*acquis* costituisce un elemento centrale dei negoziati di adesione. L'insieme dell'*acquis* è stato suddiviso in 31 capitoli, che la CE progressivamente apre con ciascun Paese candidato, conducendo bilateralmente un esame analitico (*screening*) della materia allo scopo di individuare i problemi e le specifiche tecniche di adattamento.

<sup>148</sup> Concentrati soprattutto nelle zone di Brcko, Tuzla,, Posavina, Erzegovina.

dell'UE di misure commerciali autonome accordanti al paese un sistema preferenziale di libero accesso al mercato dell'UE. Ciò rese una vasta gamma di prodotti bosniaci esenti dal pagamento di franchigie doganali. Nel tempo la lista dei prodotti inclusi nel sistema preferenziale è stata progressivamente ampliata nell'intento di offrire al paese le condizioni di base per il rilancio della sua competitività commerciale<sup>149</sup>.

Un altro settore attraverso il quale l'UE contribuì alla ricostruzione della BiH è stato quello della democratizzazione, dello sviluppo e della coesione sociale. Nel dicembre del 1996, sotto la spinta della Presidenza francese, l'UE lanciò una iniziativa conosciuta sotto il nome di *Royaumont Process*. Esso rappresentò il tentativo europeo di fornire un supporto alla messa in atto degli aspetti civili del DPA, attraverso la promozione di progetti riguardanti lo sviluppo della società civile, della cultura e dei diritti umani nei paesi dell'Europa del sud-est.

In BiH l'azione dell'UE si focalizzò principalmente su tre attività: innanzitutto, sul supporto offerto ai due rami della Commissione dei Diritti Umani, la Camera dei Diritti Umani e la figura del Mediatore, cercando di contribuire alla protezione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo. In secondo luogo, l'UE si impegnò nella creazione di un sistema di media indipendente, attraverso progetti e riforme riguardanti il settore televisivo (es. contributo all'adozione di una cornice legislativa per il settore, creazione di una Commissione per l'indipendenza dei media) e giornalistico (es. creazione di una scuola di giornalismo a Sarajevo). Infine, attraverso il supporto offerto nel campo dell'educazione: il programma europeo di cooperazione inter-universitaria *Tempus* fu, infatti, esteso alla BiH a partire dal 1996.

Sempre nel settore dell'educazione e della formazione l'UE diede vita, in seguito, anche ad altre forme di assistenza concretizzatesi in particolare nell'aiuto europeo alla riforma del sistema educativo e nella creazione del *Vocational Educational Training*, un programma consacrato ad attività di formazione del personale insegnante e allo scambio con istituti scolastici europei.

Nel 1996, con l'obiettivo di mettere in atto le disposizioni del DPA riguardanti il settori doganale e fiscale, l'UE creò inoltre il *Custom and Fiscal Assistance Office* (CAFAO). Questa iniziativa era finalizzata allo sviluppo di un sistema doganale a livello nazionale basato sull'imposizione di un tasso doganale unico che andasse a sostituirsi ai tassi variabili applicati dalle autorità delle due Entità secondo la provenienza dell'importatore. L'obiettivo era quello di assicurare il finanziamento del bilancio della RS e della FBiH, senza che la popolazione del paese continuasse a essere oggetto di forme di discriminazione, e di ridurre il peso dei traffici illeciti e della corruzione.

---

<sup>149</sup> Allo stadio attuale le misure commerciali autonome hanno raggiunto il 95% delle esportazioni bosniache verso il mercato dell'Unione.

Il supporto comunitario finì con il comprendere, inoltre, anche l'opera di *institution building* che la comunità internazionale stava conducendo in BiH in adempimento alle clausole del DPA. In seguito alla dichiarazione sulle *Relazioni Speciali UE-BiH* fu creata nel 1998 la *UE-BiH Consultative Task Force* (CTF): un gruppo di lavoro congiunto per la cooperazione tecnica nel campo dell'amministrazione. Tale organismo aveva, e ha tuttora, il compito di facilitare le relazioni reciproche e il dialogo tra l'UE e la BiH, nonché di mettere a disposizione di quest'ultima uno strumento di assistenza tecnica composto di esperti nel campo amministrativo e politico. Anche questa iniziativa, come la CAFAO, si fondava, quindi, sulla collaborazione di membri bosniaci e di esperti europei del settore.

Nel tentativo di ridurre la debolezza delle istituzioni bosniache l'UE aggiunse al CTF il suo sostegno tecnico nella creazione di un servizio civile professionale e garantì forme di assistenza alla Corte Costituzionale e alla Banca Centrale del paese.

## 5.5 - L'Approccio regionale e i suoi limiti

Nel febbraio del '96 il Consiglio Affari Generali dell'UE ritenne opportuno varare un quadro generale all'interno del quale inserire le relazioni bilaterali con le cinque Repubbliche ex-jugoslave e l'Albania: l'*Approccio Regionale*. All'inizio del '97 il Consiglio fissò una serie di condizioni politiche ed economiche a cui veniva subordinato lo sviluppo di relazioni con l'UE: Albania, BiH, Croazia, FYROM e RSM avrebbero dovuto impegnarsi ad osservare i principi democratici e lo stato di diritto; rispettare i diritti umani e la protezione delle minoranze; attuare riforme per creare un'economia di mercato e realizzare la cooperazione regionale.

L'assistenza comunitaria finì, quindi, con il dipendere dal rispetto, da parte dei paesi interessati, dei principi guida sanciti dall'Approccio Regionale. Concretamente l'UE avrebbe cioè progressivamente liberalizzato l'accesso dei prodotti provenienti dalla regione una volta constatato l'incremento della cooperazione all'interno dei Balcani stessi e intensificato le relazioni politiche con ogni singolo paese solo in seguito al rispetto da parte dello stesso delle condizioni appena viste.

Tale approccio, sebbene sia il *modus operandi* generalmente adottato dall'Unione nella cooperazione e nell'assistenza a paesi terzi, rappresentò il primo tentativo da parte di Bruxelles di

offrire un quadro d'orientamento per la cooperazione con l'area balcanica. Il principio della cooperazione regionale finì per diventare un punto cardine dell'azione comunitaria anche nel periodo successivo a quello della ricostruzione: ci si rese conto che gli stati della regione presentavano non solo caratteristiche comuni, ma che alcuni loro problemi richiedevano una soluzione su scala regionale.

## 5.6 - Un bilancio dell'assistenza europea (1995-1999)

Complessivamente nel periodo compreso tra il 1991 e il 2000 l'UE fornì alla BiH un'assistenza economica pari a 2.165,978 milioni di euro<sup>150</sup>. I principali obiettivi dell'assistenza europea possono riassumersi nel:

- sostegno al consolidamento del processo di pace e alla cooperazione tra le due Entità;
- aiuto alla riconciliazione etnica e al rientro dei rifugiati e degli sfollati;
- creazione di istituzioni funzionanti e democratiche, basate sul primato delle leggi e sul rispetto dei diritti umani;
- creazione delle basi per realizzare una crescita e uno sviluppo economico sostenibile;
- avvicinamento della BiH agli standard e alle norme comunitarie.

L'intervento comunitario si concentrò nei settori della ricostruzione delle infrastrutture (comprese le abitazioni) per il rientro dei rifugiati e degli sfollati; del supporto alla democrazia e ai diritti umani; e delle riforme economiche. Proprio su quest'ultimo aspetto ricevette una particolare attenzione da parte di Bruxelles: lo scopo era quello di offrire alla BiH i mezzi necessari per affrontare l'integrazione economica con i paesi membri dell'UE. Tale sforzo di rigenerazione

---

<sup>150</sup> EC, 2001a.

dell'economia si è incentrato, in particolare, su tre aree: 1. creazione di un mercato interno integrato e strutturalmente in linea con l'*acquis* comunitario; 2. supporto alla creazione di un'economia di mercato e di un settore privato funzionante; 3. tentativo di alleviare, attraverso iniziative di sviluppo locale, i costi sociali che scaturivano dal rientro dei rifugiati e dall'attuazione delle riforme.

Le carenze e i problemi incontrati dall'UE nell'aiuto alla ricostruzione di questo paese non furono, tuttavia, pochi. Come si è potuto constatare l'azione dell'Unione è stata caratterizzata da una sorta d'improvvisazione e mancanza di coordinamento: la molteplicità degli strumenti adottati, nonché quella delle aree interessate dalle iniziative comunitarie, se da un lato dimostrarono un seppur tardivo interesse dell'UE per le sorti della BiH, dall'altro, non fecero che rivelare una tendenza già esistente, come si è visto, sin dai tempi della guerra (1992-1995). Nel corso del conflitto infatti, così come nei primi anni del dopo Dayton, l'UE adottò quasi sistematicamente un approccio reattivo riguardo ai problemi del paese. Tale approccio impedì all'UE di avere una visione globale dei problemi della BiH e di incidere profondamente anche in quei settori, come quello del ritorno dei profughi e dei rifugiati e del risanamento dell'economia, in cui l'assistenza europea era stata più consistente.

Come evidenziato dal lancio di OBNOVA, l'azione europea fu poi spesso caratterizzata da gravi ritardi. Il fatto che i diversi programmi attivati in BiH fossero stati inseriti sotto diverse voci del bilancio comunitario fece sì che la responsabilità dell'attuazione degli stessi venisse a ricadere su più organi e personalità. L'aiuto offerto dall'UE alla ricostruzione della BiH mancò quindi di un centro, di un responsabile unico in grado di coordinare tutte le iniziative esistenti sul terreno.

L'azione dell'UE è stata inoltre caratterizzata da uno scarso coinvolgimento degli attori locali e dall'incapacità di Bruxelles a decentralizzare la sua assistenza. Ciò risulta evidente soprattutto sotto due punti di vista: in primo luogo, non sono stati sufficientemente assegnati, all'interno dei progetti sponsorizzati dall'Unione, posti di rilievo al personale locale.

Così facendo, l'UE contribuì all'estensione di due problemi che ancor oggi affliggono il paese, ovvero la mancata assunzione di responsabilità da parte dei locali e la scarsa capacità di autofinanziamento da parte delle istituzioni comuni. In secondo luogo, l'UE sembra aver privilegiato, nell'esecuzione dei programmi e nell'attribuzione dell'aiuto, il canale istituzionale, preferendo la collaborazione con le autorità delle Entità (o quelle centrali) a quella delle istituzioni locali, nonostante le prime avessero dimostrato rispettivamente una scarsa capacità operativa (la FBiH) e uno scarso interesse per la collaborazione con gli attori internazionali (la RS). Non sono stati, quindi, sfruttati a sufficienza i benefici che il coinvolgimento di privati, associazioni locali e comuni avrebbero potuto garantire, ovvero una maggiore responsabilità e implicazione nell'esecuzione dei progetti<sup>151</sup>.

Va aggiunto che l'UE sembrò non essere in grado di invertire la tendenza esistente all'interno della comunità internazionale per la quale la RS, visto il suo basso tasso di partecipazione all'implementazione del DPA, venne ad essere destinataria di una quota sensibilmente minore di aiuto internazionale. Fino all'aprile 1998 infatti la RS ricevette solo il 2% del volume complessivo dei crediti destinati alla ricostruzione della BiH, mentre il restante 98% fu

---

<sup>151</sup> EC, 2001a.

attribuito alla FBiH<sup>152</sup>. Ciò contribuì, da un lato, a rendere la situazione economica all'interno di quell'Entità fortemente instabile, fatto che indirettamente favorì il successo elettorale dei partiti nazionalisti serbi (SDS in particolare), e dall'altro, ad accrescere il divario economico già esistente con la FBiH<sup>153</sup>.

Bisognerà tuttavia attendere il 1999 per registrare un cambiamento significativo nelle strategie di Bruxelles nei confronti del sud-est europeo. In quella data infatti, a quattro anni di distanza da Dayton, da più parti ritenuto come la pietra miliare della stabilità regionale, i miglioramenti globalmente registrati nell'area erano per la verità assai scarsi. Si potrebbe dire, anzi, che nessuno, o quasi, degli obiettivi stabiliti dalla comunità internazionale al termine della guerra di BiH erano stati raggiunti. Se infatti fino al 1998 l'azione internazionale poteva almeno presentare come risultato positivo la stabilizzazione militare dei paesi coinvolti nei conflitti di secessione jugoslava, lo scoppio della crisi kosovara nell'anno seguente finì con il gettare lo spettro del fallimento sull'insieme dell'operato della comunità internazionale nei Balcani.

La presenza di migliaia di *peace-keepers* disseminati nei territori di Croazia, BiH e FYROM e il supporto economico globalmente offerto alla regione non avevano, infatti, impedito il riaccendersi della rivalità etnica. Il ristabilimento di un clima di sicurezza era, quindi, ancora lontano dall'essere stato realizzato.

Dal punto di vista dello sviluppo politico e civile dell'area, i progressi erano alla pari assai limitati. In Croazia, BiH e RSM i partiti nazionalisti, principali responsabili dei conflitti scoppiati nel periodo 1991-1995, rimanevano saldamente al potere, impedendo così lo sviluppo democratico della vita politica dei rispettivi stati. L'opera di *state-building* era poi destinata a scontrarsi con le difficoltà legate al dover mettere in atto una transizione da un sistema politico autoritario ad uno democratico all'interno di un contesto post-bellico. Il processo di ritorno dei profughi e dei rifugiati, fattore che nel contesto dei paesi ex-jugoslavi trascendeva le responsabilità e la capacità d'azione di un singolo paese, faceva infine registrare tassi troppo bassi per poter parlare di una avvenuta ricomposizione dei tessuti sociali delle popolazioni della regione.

Il quadro economico era se possibile ancora più negativo. Ad un andamento incoraggiante infatti delle opere di ricostruzione materiale non trovava seguito il rilancio dell'economia né su scala nazionale né regionale. In questo ambito il fallimento della comunità internazionale fu ancora

---

<sup>152</sup> GIANSILY, 1999.

<sup>153</sup> Va, infine, segnalata l'incapacità dell'UE nel trovare una soluzione allo *status* della città di Mostar. L'UE investì tra il 1994 e il 1996 300 milioni di marchi nella ricostruzione materiale della città, portando a termine progetti riguardanti la creazione di scuole, case, infrastrutture e monumenti (EU, 2001a). Ma l'obiettivo principale della missione, quello della riunificazione della città attraverso la creazione di un'unica amministrazione, non fu raggiunto. Sebbene infatti si giunse seppur con gravi ritardi e limitazioni alla creazione di una forza di polizia comune alle due comunità, musulmana e croata, e alla messa in atto delle condizioni necessarie alla libertà di circolazione, l'UE non riuscì a far passare la gestione della città dall'amministrazione internazionale a quella dell'autogoverno.

più evidente: a scapito delle ingenti somme di denaro investite nel settore, il passaggio da economie autogestite al libero mercato non avvenne.

L'azione internazionale, invece di tenere conto della specificità della transizione economica che lo caratterizzava, sembrò applicare allo scacchiere balcanico forme di assistenza ritenute valide universalmente e già sperimentate in altri contesti di guerra. In questo senso le forme di aiuto, così come le linee generali della cooperazione internazionale, non tennero in debito conto l'importanza che la ricomposizione di un mercato unico regionale poteva avere nello specifico per le economie dei paesi dell'area balcanica, e jugoslava in particolare, da sempre abituati ad intessere solide relazioni economico e commerciali tra di loro.

A questo proposito sembra opportuno ricordare come fu proprio nel contesto bosniaco che l'inadeguatezza dell'assistenza internazionale, ed europea in particolare, si rese più palese. A quattro anni di distanza da Dayton, l'integrità della BiH era ancora fortemente in dubbio e messa in discussione tanto dalla divisione interna del paese, causata soprattutto dalle pretese indipendentiste della RS, quanto dalle posizioni espresse da Belgrado e Zagabria al riguardo.

L'idea che la cooperazione e l'assistenza fino a quel momento fornita alla regione balcanica potesse essere inadeguata e insufficiente toccò in particolar modo l'UE. Essa infatti ebbe il tempo di meditare sul fallimento completo della sua gestione politica della crisi jugoslava e sulle carenze della sua assistenza durante la fase di ricostruzione. L'Europa aveva infatti provato a sue spese che la vicinanza geografica di quell'area non era solo un elemento suscettibile di produrre ondate di profughi in caso di conflitti, ma che tale spazio, in assenza della contrapposizione tra i blocchi, e dissoltasi la Federazione Jugoslava, era inevitabilmente venuto a fare parte della sua zona di interesse geopolitico.

Il fatto che si fosse nuovamente dovuti ricorrere all'intervento militare americano per placare il focolaio di rivolta kosovaro (1999), contribuì in maniera decisiva alla presa di coscienza da parte dell'UE che, finché non si fosse munita degli strumenti diplomatici e militari necessari per la gestione di uno scenario di crisi come quello balcanico, sarebbe stata essa stessa a subire le conseguenze principali di un eventuale fallimento della comunità internazionale nella regione.

## Capitolo VI

### La graduale apertura ai Balcani occidentali

Il 1999 rappresentò dunque un anno cruciale per la cooperazione europea nei Balcani. In quella data l'UE cominciò a pensare al sud-est europeo come ad un'area che avrebbe finito con il far parte dello spazio comune europeo e le strategie adottate dall'UE mutarono sensibilmente per adattarsi alle nuove condizioni ed esigenze della regione. Sotto la spinta della presidenza tedesca, l'Unione seppe trovare gli strumenti e la volontà politica per ridefinire la sua strategia regionale. Essa si concretizzò in due iniziative che videro la luce a pochi mesi di distanza l'una dall'altra: il Patto di Stabilità per l'Europa del Sud-Est (PSESE) e il Processo di Stabilizzazione e Associazione (PSA).

#### 6.1 - Il Patto di Stabilità per l'Europa del Sud-Est (PSESE)

Le ragioni che condussero l'UE a dar vita a questa prima iniziativa furono sostanzialmente due: in primo luogo, l'esperienza dei primi quattro anni di ricostruzione aveva evidenziato il fatto che uno dei limiti principali dell'assistenza internazionale ai Balcani era stato quello dell'assenza di coordinamento. Tutte le più grandi organizzazioni internazionali (UE, ONU, NATO, OSCE, ecc.), nonché le istituzioni finanziarie mondiali (FMI, BM, ecc.) ed europee (BERD), erano presenti sul terreno con i propri programmi; ad esse andava poi aggiunta la cooperazione bilaterale fornita dai singoli paesi e l'attività svolta dalle ONG. La molteplicità degli strumenti adottati e la diversità degli obiettivi perseguiti faceva sì che la presenza della comunità internazionale fosse sì consistente ma anche caotica.

L'azione dell'UE in BiH rappresentava in questo senso un microcosmo dell'assistenza internazionale ai Balcani. Come si è visto, la cooperazione riguardava non solo i settori più disparati, ma mancava anche di un centro di coordinamento, di un quadro generale di riferimento all'interno del quale inserire le iniziative d'assistenza. Questo elemento divenne nell'ottica europea un fattore di preoccupazione nel momento in cui, non riuscendo ad ottenere significativi progressi nell'implementazione del DPA, ci si rese conto che la prospettiva di una riduzione del supporto internazionale avrebbe portato l'UE a dover fronteggiare da sola l'instabilità del contesto bosniaco (e di quello regionale).

L'esigenza di un maggiore coordinamento era, dunque, per l'UE un aspetto prioritario. Inoltre, sebbene l'Europa si fosse fatta carico della metà dell'assistenza finanziaria internazionale e la metà dei militari operanti all'interno delle forze di pace di stanza nei Balcani fossero europei, l'UE non era ancora in grado di giocare un ruolo decisivo nell'opera di ricostruzione; l'UE soffriva soprattutto di un *deficit* di visibilità nei confronti degli Stati Uniti<sup>154</sup>.

Con l'obiettivo di sopperire a queste due carenze e di migliorare le relazioni e la cooperazione fra i paesi della regione, essa si fece quindi portavoce e maggiore ispiratrice, grazie soprattutto all'attivismo del Ministro degli Esteri tedesco, Joschka Fischer, del PSESE. Il PSESE, adottato a Colonia il 10 giugno 1999 in concomitanza con i lavori del Consiglio Europeo, è stato sottoscritto da un considerevole gruppo di firmatari: gli Stati membri della UE; la CE; la BEI; gli stati della regione e confinanti (Albania, BiH, Bulgaria, Croazia, FYROM, Ungheria, Romania, Slovenia, Turchia), i Paesi del G8 (Stati Uniti, Canada, Giappone, Russia), diverse organizzazioni internazionali (ONU, UNHCR, OSCE, Consiglio d'Europa, NATO, UEO), le più importanti istituzioni finanziarie (FMI, BM, BERD), e diverse organizzazioni regionali<sup>155</sup>.

Gli oltre 40 firmatari contrassero l'impegno politico di: *“sostenere i Paesi dell'Europa Sud-Orientale nei loro sforzi di sviluppare la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e la prosperità economica, allo scopo di raggiungere la stabilità nell'intera regione”*. Tale impegno, nelle intenzioni dei firmatari, era funzionale al proposito dei paesi della regione coinvolti di entrare a far parte delle strutture euro-atlantiche (UE e NATO). Il Patto di Stabilità viene in tal modo a costituire uno strumento ulteriore e complementare, rispetto a quelli comunitari già esaminati, per assistere i Paesi della regione nel processo di avvicinamento all'Unione Europea<sup>156</sup>.

Il Patto si diede degli obiettivi ambiziosi - pace duratura, prosperità e stabilità per la regione – proponendosi come il primo serio tentativo della comunità internazionale di sostituire la politica finora praticata nei confronti dell'Europa sud-orientale, fatta di interventi di reazione alle singole crisi regionali, con una strategia complessiva, coordinata e di lungo termine per la prevenzione dei conflitti. L'azione del PSESE si sarebbe focalizzata in particolare su tre settori-chiave<sup>157</sup>:

- 1. democratizzazione e il rispetto dei diritti umani**
- 2. ricostruzione economica, lo sviluppo e la cooperazione**
- 3. sicurezza**

---

<sup>154</sup> GIANSILY, 1999.

<sup>155</sup> Altri firmatari si sono aggiunti in un secondo momento, come Svizzera, Norvegia, Moldavia. Così come per il PSA, la RSM è stata inclusa nel PSESE solo nell'ottobre del 2000.

<sup>156</sup> Il PSESE non costituisce tuttavia una organizzazione internazionale e non è dotato né di un bilancio autonomo né di proprie strutture esecutive.

<sup>157</sup> POLARA, 2001.

Dal punto di vista organizzativo, il Patto si avvale di un Coordinatore Speciale, il cui compito principale è quello di porre le strategie politiche dei partecipanti in linea le une con le altre e di coordinare e armonizzare tra loro le iniziative intraprese nella regione. Il Coordinatore presiede il principale strumento del Patto, il Tavolo Regionale, che riunisce periodicamente rappresentanti di tutti i governi e le organizzazioni coinvolte ed ha il compito di tracciare linee di azione e di verificare quanto già realizzato<sup>158</sup>. Tre Tavoli di Lavoro, strumenti operativi coordinati dal Tavolo Regionale, sviluppano i settori chiave stabiliti dal Patto<sup>159</sup>.

Per completare il quadro, la CE e la BM coordinano le misure di assistenza economica per la regione e presiedono un Gruppo Dirigente ad Alto Livello di cui fanno parte: i Ministri delle Finanze dei Paesi G8 e della UE; i rappresentanti delle Istituzioni Finanziarie Internazionali; e il Coordinatore Speciale<sup>160</sup>. Le misure di assistenza economica vengono intraprese sulla base di progetti, esaminati e selezionati dai Tavoli di Lavoro settoriali. I progetti selezionati non sono finanziati dal Patto, ma sottoposti al vaglio di una Conferenza Regionale sul Finanziamento composta dai potenziali donatori<sup>161</sup>.

All'interno del PSESE l'UE finì con l'aver un ruolo di primaria importanza. Non solo infatti essa contribuì al suo sviluppo attraverso il PSA<sup>162</sup>, ma ad essa e alla BM furono affidati compiti di coordinamento dell'approccio regionale allo sviluppo e dell'assistenza economica per il sud-est europeo<sup>163</sup>. Venne inoltre appositamente creata la figura di un Coordinatore Speciale dell'UE per il PSESE. Proprio il Ministro tedesco J.Fischer, riconoscendo che la creazione del PSESE rappresentava una svolta nelle strategie comunitarie, affermò che:

“ la politica della comunità internazionale nei confronti della ex-Jugoslavia è stata nel passato insufficiente sotto due punti di vista: innanzitutto essa si concentrava sulle conseguenze del conflitto e non sulle sue cause; in secondo luogo, essa trattava i problemi della regione caso per caso senza collegarli a quelli che potevano esistere altrove in Europa”<sup>164</sup>.

---

<sup>158</sup> ID.

<sup>159</sup> Il Tavolo I (Democratizzazione e Diritti Umani) ha istituito una serie di Task Force, che propongono programmi di intervento nei settori: diritti umani e minoranze; democratizzazione; politiche giovanili e formazione; pari opportunità; e questioni legate alla cooperazione parlamentare. Il Tavolo II (Ricostruzione Economica) si occupa principalmente di intraprendere iniziative per favorire: lo sviluppo delle infrastrutture regionali; riforme tese a realizzare un'economia di mercato e favorire gli investimenti; strategie per promuovere il settore privato e le medie imprese; opportunità legate alle nuove tecnologie, ambiente, dimensione sociale. Il Tavolo III (Sicurezza) ha la funzione di favorire la cooperazione regionale nel campo della difesa, in cui ricadono lo scambio di informazioni militari, la creazione di un Forum di coordinamento sul problema delle mine, la lotta alla circolazione incontrollata di armi leggere (POLARA, 2001).

<sup>160</sup> ID.

<sup>161</sup> ID.

<sup>162</sup> Vedi paragrafo seguente.

<sup>163</sup> In seguito affidati ad un Gruppo congiunto di coordinamento.

<sup>164</sup> WELFENS, 2001.

Pur avendo rappresentato una innovazione significativa nel dialogo tra l'UE e il sud-est europeo, l'attività del PSESE non è stata esente da critiche. Innanzitutto, tra le somme promesse e i finanziamenti effettivamente conferiti vi è spesso stato un notevole divario, che si ripercosse nei tempi di realizzazione dei progetti. Ciò è dovuto in parte alla lentezza di certe procedure utilizzate dai donatori, in parte, meno frequentemente, a scarsa capacità di assorbimento dei finanziamenti da parte dei Paesi beneficiari e in parte a problemi tecnici<sup>165</sup>.

Una seconda critica al PSESE, sollevata in questo caso da diversi settori della società civile dei paesi destinatari, riguarda invece la sproporzione esistente tra l'impegno dedicato alla ricostruzione e gli sforzi prodigati negli altri settori, in particolare in quello della democratizzazione e dei diritti umani; il PSESE è stato quindi accusato di essere eccessivamente centrato sugli aspetti economici della ricostruzione<sup>166</sup>.

Limitatamente al caso bosniaco ci si limiterà qui a sottolineare che se da una parte un più efficiente coordinamento dell'attività internazionale e una presenza più solida della comunità internazionale nella regione potevano apparire come innovazioni positive rispetto alla precedente cooperazione, dall'altra, il fatto che l'approccio adottato dal PSESE fosse prioritariamente ed eminentemente regionale, non apportava nessuna risposta precisa e chiara al problema dell'integrità del paese<sup>167</sup>. In particolare, la scelta di rinforzare la cooperazione regionale con una BiH ancora fortemente divisa al suo interno rischiava di accentuare le tendenze centrifughe già manifestate dalla RS e dai croati di BiH.

A ciò deve aggiungersi che la decisione iniziale di non far partecipare la RSM al PSESE a causa del conflitto in Kosovo rappresentava per la BiH un forte limite al rilancio della cooperazione regionale e indeboliva in maniera consistente la portata delle iniziative del Patto stesso.

---

<sup>165</sup> Alla prima Conferenza Regionale sul Finanziamento (2000), venne presentato il "Quick Start Package", un pacchetto di 244 progetti relativi ai settori dei tre Tavoli di Lavoro da avviare entro 12 mesi. I progetti, per un ammontare totale di 1.800 milioni di Euro, vennero quasi tutti predisposti dagli stessi Paesi beneficiari e per la maggior parte coinvolgono più Paesi. Alla Conferenza i donatori si impegnarono a elargire 2.400 milioni di Euro. La seconda Conferenza Regionale sul Finanziamento (2001) svoltasi a Bucarest ebbe lo scopo di affinare strategie e priorità. Venne esaminata l'opportunità di adottare nuove linee strategiche, consistenti principalmente nel favorire: la promozione del settore privato, soprattutto nell'ambito delle piccole e medie imprese; una maggiore liberalizzazione dei commerci, con l'obiettivo di ulteriore integrazione della regione. A questo proposito, sette Paesi dell'area (BiH, Croazia, RSM, Albania, Romania, FYROM e Bulgaria) firmarono un accordo (giugno 2001) per la creazione di una zona di libero scambio entro la fine del 2002, nell'intento di creare una rete di accordi bilaterali di liberalizzazione del commercio che consenta di eliminare i diritti doganali su almeno il 90% dei prodotti scambiati fra i Paesi firmatari (POLARA, 2001).

<sup>166</sup> A Bucarest venne fatto, tuttavia, circolare un documento informativo su un progetto di coinvolgimento delle ONG nelle attività promosse dal Patto. Nel maggio del 2001 è stata poi decisa l'istituzione di un organismo consultivo composto di ONG. L'obiettivo era quello di sviluppare un meccanismo consultivo all'interno del PSESE, attraverso il quale assicurare che le questioni sollevate dalle ONG rispetto alle attività dei tre Tavoli vengano prese in considerazione, tanto sul piano nazionale quanto su quello regionale (POLARA, 2001).

<sup>167</sup> WELFENS, 2001.

Inoltre, sebbene il PSESE avesse come scopo prioritario quello di ridurre il caos organizzativo dell'azione internazionale, si può dire che in BiH questa tendenza continuò tuttavia a verificarsi. Anche dopo il 1999, infatti, nel paese si sono continuati a registrare problemi di coordinamento soprattutto nella gestione dell'aiuto economico-finanziario; ne è un esempio la diversità delle strategie adottate dal FMI, dalla BM, dalla BERD e dalla BEI per il risanamento dell'economia bosniaca e la scarsa attenzione globalmente prestata dal PSESE al problema della corruzione e della criminalità organizzata. Nel suo complesso, il Patto sembra infatti avere sottostimato il ruolo che l'economia grigia ricopre nei Balcani e non aver adottato di conseguenza strategie in grado di ridurre tale fenomeno. L'esistenza di una quota così rilevante di economia informale è tuttavia un fattore che minaccia seriamente le prospettive di crescita economica e *catching-up* di questa regione<sup>168</sup>.

## 6.2 - Il Processo di Stabilizzazione e Associazione (PSA)

Il contributo maggiore fornito dall'UE alla stabilizzazione della regione venne comunque a coincidere con il PSA. Questa iniziativa, proposta dalla CE il 26 maggio 1999, aveva l'obiettivo di garantire ad Albania, Croazia, BiH, RSM e FYROM un nuovo quadro all'interno del quale sviluppare le loro rispettive relazioni bilaterali con l'UE. Veniva cioè presentata per la prima volta a questi paesi, definiti Balcani occidentali, una prospettiva di integrazione nelle strutture comunitarie basata su un approccio progressivo e modellato sulle esigenze di ogni singolo paese. Lo scopo finale del PSA è infatti quello dell'integrazione europea di questi paesi, vista come la migliore garanzia della loro stabilità politica e del loro sviluppo economico.

Il nuovo strumento non modificò le condizioni per lo sviluppo di relazioni bilaterali, ma solamente la natura delle relazioni contrattuali che venivano offerte dalla UE ai paesi PSA: al posto di semplici Accordi di Cooperazione veniva loro offerta l'opportunità di concludere Accordi di Stabilizzazione e di Associazione (ASA).

La proposta della Commissione muoveva da alcune considerazioni: l'esigenza di offrire una prospettiva di adesione alla UE, che avrebbe rappresentato la principale spinta per attuare le riforme; l'importanza per i paesi interessati di stabilire relazioni gli uni con gli altri; la necessità di introdurre un approccio flessibile, sebbene ancorato ad un comune insieme di condizioni politico-

---

<sup>168</sup> ID.

economiche, tale da permettere ad ogni paese di procedere con il proprio ritmo. Il Consiglio nel giugno accolse la proposta.

I nuovi strumenti di cooperazione messi a disposizione dall'UE all'interno del PSA avrebbero riguardato i seguenti settori:

- 1- assistenza al processo di ritorno dei profughi e rifugiati**
- 2- assistenza finanziaria ed economica**, attraverso programmi specifici di finanziamento della bilancia dei pagamenti e del bilancio dello Stato;
- 3- liberalizzazione asimmetrica del commercio**, attraverso l'estensione ad altre merci delle misure preferenziali autonome già precedentemente adottate dall'Unione<sup>169</sup>;
- 4- cooperazione nel settore giudiziario e amministrativo;**
- 5- assistenza alla democratizzazione del sistema politico e della società civile;**
- 6- sviluppo del dialogo politico**

Il PSA si basa sull'adempimento da parte dei paesi coinvolti di obblighi che vengono di volta in volta stabiliti secondo stadi prefissati. Ogni paese deve anzitutto rispettare le condizioni fissate dal Consiglio nel quadro dell'Approccio Regionale; la CE presenta poi una relazione di fattibilità sull'apertura dei negoziati con il paese al Consiglio; se quest'ultimo accorda un parere positivo, la Commissione a predisporre una proposta di procedure negoziali; il Consiglio adotta le procedure, dando l'avvio al negoziato per la conclusione di un ASA con il paese in questione<sup>170</sup>.

All'interno del PSA la scadenza di medio termine è rappresentata dalla conclusione di un ASA con l'UE. Tale accordo, il quale viene a costituire una *conditio sine qua non* per l'avanzamento di questi cinque Stati nel processo di integrazione europea, è subordinato al rispetto di determinate condizioni stabilite dall'Unione. In particolare, viene loro richiesto che lo sviluppo politico, istituzionale ed economico che essi stanno portando avanti, rispetti i valori e dei modelli che sottostanno al funzionamento dell'UE, ovvero il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici nonché del libero mercato. Nel fare questo essi dovranno inoltre ricorrere alla cooperazione regionale al fine di migliorare le relazioni interregionali. Va precisato, tuttavia, che un ASA non corrisponde ad un classico accordo di pre-adesione dal momento che risultò all'epoca, come ora del resto, troppo difficile e prematuro per l'UE stabilire una data certa per l'allargamento

---

<sup>169</sup> In occasione del Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000), le preferenze commerciali già in vigore vennero ulteriormente estese, introducendo la liberalizzazione degli scambi per il 95% delle esportazioni dei Paesi PSA verso la UE.

<sup>170</sup> POLARA, 2001.

a quell'area. L'ASA finisce pertanto col tradursi in una associazione formale con la UE<sup>171</sup>. Nel periodo transitorio viene gradualmente instaurata un'area di libero scambio e vengono attuate tutte le riforme dirette all'adozione degli standard comunitari; solo dopo aver concluso l'ASA il Paese acquisisce lo status di potenziale candidato all'adesione all'Unione Europea<sup>172</sup>.

L'elemento che si vuole qui sottolineare, proprio perché avrà un peso significativo nel processo d'integrazione europea della BiH, è il fatto che all'interno del PSA, sebbene sia sempre presente l'approccio regionale già visto per il PSESE, sono i progressi compiuti dal singolo paese nel rispetto dei parametri politici ed economici decisi dall'Unione che scandiscono il suo avvicinamento all'Europa. L'importanza affidata al principio della condizionalità sancisce di fatto la possibilità per alcuni paesi di progredire più velocemente di altri e di accedere a relazioni bilaterali sempre più strette con l'UE. Esiste pertanto un contrasto di fondo tra l'approccio regionale, alla base del PSESE, e quello che definiremo approccio-paese, sottostante invece al PSA: se il primo di essi implica infatti che per proseguire sulla strada dell'integrazione in Europa i Balcani occidentali devono dimostrare impegno nel portare avanti la cooperazione regionale, il secondo, sottintende invece che un paese sarà valutato sulla base dei progressi individualmente compiuti nel raggiungere gli obiettivi politico-economici stabiliti dalla CE.

### 6.3 - Il Consiglio Europeo di Feira e il Summit di Zagabria

Il PSA dei Balcani occidentali rappresentava una forma di integrazione nuova e diversa rispetto a quanto l'UE aveva portato avanti con i paesi dell'Europa orientale. Sebbene il PSA costituisse indubbiamente un rafforzamento della cooperazione esistente, esso non rendeva tuttavia palese l'obiettivo finale di quest'ultima, lasciando così in sospeso la risposta alla domanda sulla possibilità di ingresso in Europa per gli stati di quell'area. Quella che mancava era pertanto una presa di posizione chiara che esprimesse la volontà politica e l'impegno dell'Unione in favore di una futura partecipazione dei paesi PSA alle strutture comunitarie. Del resto, non si vedeva come l'UE potesse sperare nella piena partecipazione dei paesi interessati senza che essa aggiungesse una reale prospettiva di ingresso nel lungo periodo.

Proprio il timore dell'UE che il PSA non ricevesse il completo appoggio dei partner balcanici spinse nel corso del 2000 i Capi di Stato dei paesi membri a offrire un contributo

---

<sup>171</sup> ID.

<sup>172</sup> ID.

sostanziale al processo d'integrazione europea dei Balcani occidentali. Affermando nel comunicato finale che: *"its objective remains the fullest possible integration of the countries of the region into the political and economic mainstream of Europe through the Stabilisation and Association Process"*, e inoltre che: *"all the countries concerned are potential candidates for European Union membership"*, il Consiglio Europeo, riunitosi a Feira (giugno 2000), fece intravedere per la prima volta ad Albania, BiH, Croazia, RSM e FYROM la possibilità concreta di ingresso nell'Unione. Dietro una tale decisione poteva così intravedersi, dopo anni di silenzio e incertezze a proposito, la raggiunta consapevolezza da parte dei paesi membri dell'UE della necessità di proporre una soluzione europea ai problemi che colpivano la regione balcanica.

Questa consapevolezza trovò la sua conferma in occasione del Summit UE-Balcani occidentali, tenutosi a Zagabria il 24 novembre 2000. Ad esso presero parte, oltre ai Capi di Stato o di Governo e ai Ministri degli Esteri dei paesi membri e dei cinque paesi PSA (e della Slovenia), anche il Presidente della CE, il Coordinatore del Patto di Stabilità e il rappresentante del Segretario dell'ONU. Tale evento, oltre a fornire un chiaro esempio della mutata strategia di Bruxelles verso la regione, ebbe il merito di ribadire, e in un certo senso istituzionalizzare, le decisioni prese a Feira.

Allo stesso tempo, il Summit fu l'occasione più adeguata per far aderire e accettare ai paesi interessati gli obiettivi e i criteri stabiliti all'interno del PSA. In quella sede i cinque paesi PSA si impegnarono gli uni con gli altri a: stipulare Convenzioni per la cooperazione regionale e il dialogo politico; istituire un'area regionale di libero scambio; avviare una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni; assumere come priorità lo sviluppo della cooperazione regionale.

In cambio quindi della prospettiva d'ingresso nell'UE sulla base dei principi contenuti nel Trattato dell'UE, dei criteri per l'ammissione stabiliti a Copenaghen (1993), e delle condizioni decise da Bruxelles all'interno del PSA, i cinque paesi interessati accettarono di partecipare con maggior impegno al processo d'integrazione europea. Attraverso la creazione del PSA e la promessa di un possibile ingresso in Europa, l'UE creò quindi nel 1999-2000 il quadro politico e gli obiettivi di lungo termine per la cooperazione con i Balcani occidentali.

## 6.4 - L'assistenza tecnico-finanziaria: il Programma CARDS

Fino all'inizio del 2000 il finanziamento comunitario a favore dei cinque paesi PSA venne fornito nel contesto dei programmi PHARE e OBNOVA. La coesistenza di due basi giuridiche, ciascuna delle quali prevedeva criteri amministrativi e di gestione diversi, causò numerosi problemi operativi, in particolar modo una attuazione lenta e appesantita da procedure troppo complesse. D'altra parte, come abbiamo visto, il programma PHARE non rappresentava uno strumento nato per fornire assistenza alla regione dei Balcani occidentali.

Ad un riorientamento della sua strategia generale l'UE doveva necessariamente far seguire anche una riorganizzazione dei canali d'assistenza e di cooperazione. Le iniziative messe in atto dall'Unione nel periodo 1996-2000 corrispondevano infatti all'esigenze proprie di una regione uscita da una serie di tremendi eventi bellici e finirono per concentrarsi, quindi, su forme d'assistenza umanitaria e di aiuto alla ricostruzione. Sebbene l'opera di ricostruzione materiale non potesse ancora considerarsi completamente chiusa, le priorità e le esigenze dei paesi dei Balcani occidentali erano sensibilmente mutate: si trattava cioè di passare da una forma di aiuto tipicamente postbellica a una in grado di offrire prospettive durature di sviluppo economico e di stabilità politica.

Come era già stato peraltro ribadito dal Consiglio Europeo di Feira (giugno 2000) l'UE avrebbe sostenuto il Processo di Stabilizzazione e Associazione anche mediante assistenza tecnica ed economica. La Commissione ritenne quindi opportuno sviluppare l'assistenza finanziaria per adeguarla agli obiettivi politici dell'Unione Europea nei confronti della regione, e, soprattutto, per contribuire al Processo di Stabilizzazione e di Associazione. Ciò avrebbe, del resto, anche rafforzato la responsabilità dei paesi beneficiari all'interno del PSA.

L'UE adottò, quindi, il nuovo Regolamento 2666/2000/CE, che andava ad unificare il quadro normativo dell'assistenza ai paesi PSA. Tale regolamento istituì il *Programma CARDS* per l'assistenza alla ricostruzione, allo sviluppo e alla stabilizzazione dei Balcani occidentali. Da quel momento, CARDS sarebbe diventato il principale supporto finanziario ai paesi PSA andando a sostituire tutti i precedenti strumenti utilizzati dall'UE.

Il programma CARDS aveva l'intento di introdurre un approccio strategico all'assistenza fornita ai paesi PSA: man mano che un singolo paese progredisce nel PSA, l'assistenza viene concentrata sul supporto alle riforme necessarie in quella fase<sup>173</sup>. Per consentire tale flessibilità, l'assistenza diviene oggetto di un Quadro strategico per il periodo 2000-2006, di una programmazione triennale e di una programmazione annuale, esaminati da un Comitato di gestione;

---

<sup>173</sup> POLARA, 2001.

ciò consente inoltre di inserire l'assistenza comunitaria in una prospettiva a medio termine, coordinandola con gli aiuti forniti dagli Stati membri<sup>174</sup>.

Gli obiettivi del Programma CARDS erano (e sono) fondamentalmente quattro<sup>175</sup>:

1. completare le opere di ricostruzione, stabilizzazione democratica, riconciliazione e il processo di ritorno di profughi e rifugiati;
2. favorire lo sviluppo istituzionale dei paesi interessati attraverso l'armonizzazione dei loro sistemi statali con gli *standards* e le norme europee;
3. favorire lo sviluppo economico e sociale attraverso il ricorso a riforme strutturali;
4. promuovere una più stretta cooperazione sia a livello regionale tra i paesi PSA sia tra essi e i paesi membri e i candidati all'UE.

L'importo finanziario per l'esecuzione del programma CARDS per il periodo 2000-2006 fu fissato in una cifra pari a 4.650 milioni di Euro<sup>176</sup>. Questo budget deve essere però ripartito tra due forme distinte di finanziamento. Il programma CARDS comprende, infatti, una componente nazionale<sup>177</sup> ed una regionale, complementare alla prima e volta alla soluzione di quattro priorità: la gestione integrata dei confini; lo sviluppo della società civile e della stabilizzazione democratica; il rafforzamento delle istituzioni dello stato; e il miglioramento delle infrastrutture regionali e dello sviluppo ambientale. Sul totale dei fondi disponibili il 10% è destinato al programma regionale CARDS in modo tale da raggiungere gli obiettivi di cooperazione regionale contenuti nel PSA.

In realtà, tra le due forme di assistenza CARDS esiste non solo una complementarità, ma anche un legame di sussidiarietà. La precedenza è attribuita ai programmi regionali solo quando vi sia un chiaro vantaggio comparato rispetto all'alternativa nazionale. Se, da un lato, l'esperienza acquisita attraverso il programma PHARE (così come dagli altri programmi realizzati dall'UE) aveva, infatti, mostrato che la decentralizzazione dei progetti era una garanzia di maggior successo degli stessi, dall'altro, la previsione di forme di finanziamento a carattere regionale sembrava essere più adeguata qualora vi fossero settori la cui gestione richiedesse la necessaria cooperazione dei

---

<sup>174</sup> ID.

<sup>175</sup> EC, 2001b.

<sup>176</sup> ID.

<sup>177</sup> Attraverso la quale l'UE fa pervenire il suo sostegno ad ogni singolo paese sulla base delle necessità evidenziate dai *Country Strategy Papers* (Quadri Strategici) pubblicati dalla CE.

paesi interessati. L'obiettivo è, infatti, in quest'ultimo caso quello di accrescere la capacità di risolvere i problemi comuni..

L'ottenimento di finanziamenti sotto il programma CARDS è sottoposto al rispetto di tre condizioni riguardanti<sup>178</sup>:

- **il PSA.** Sono le condizioni stabilite nel 1997 dal Consiglio Europeo per l'intera regione e corrispondenti al: rispetto delle regole democratiche; l'impegno nell'intraprendere le riforme economiche; lo sviluppo di buone relazioni con i paesi vicini; e il rispetto degli accordi internazionali (collaborazione con il TPIJ);
- **l'esecuzione del programma stesso**, qualora vengano richieste dall'UE ai paesi destinatari specifiche riforme per poter adattare le loro strutture all'adozione di regolamenti di settore;
- **il progetto**, quando è richiesto agli Stati di raggiungere obiettivi immediati per potere dare realizzazione al progetto in questione.

Se il programma CARDS rappresenta ancora oggi lo strumento principale dell'assistenza finanziaria dell'UE ai paesi PSA va ricordata comunque l'esistenza di altre due forme di aiuto: 1) il supporto macrofinanziario, cominciato nel 1992 e assicurato dalle istituzioni finanziarie comunitarie; 2) il sistema di preferenze commerciali che garantisce oggi l'accesso gratuito al mercato europeo per il 95% dei prodotti della regione.

Nel quadro della sua politica regionale, l'UE ha inoltre elaborato alcuni programmi specifici per trovare soluzioni comuni a problemi riscontrabili su tutto il territorio europeo. Uno di questi programmi, INTERREG III, promuove forme di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, ovvero accordi tra Paesi per favorire lo sviluppo equilibrato di aree multiregionali<sup>179</sup>. Nella programmazione comunitaria 2000-2006, per il programma INTERREG III sono stati stanziati 4.875 milioni di Euro, e parte di tale stanziamento è attualmente utilizzato per realizzare progetti con Albania, BiH, Croazia e RSM<sup>180</sup>.

---

<sup>178</sup> EC, 2001b.

<sup>179</sup> POLARA, 2001.

<sup>180</sup> Con Regolamento 2667/2000/CE è stata inoltre istituita l'Agenzia Europea per la Ricostruzione (dicembre 2000). L'Agenzia, con sede a Salonicco, era in verità già attiva in Kosovo sin dal giugno '99. Le attività dell'Agenzia sono state poi estese all'intero territorio della RSM dopo la caduta di S.Milosevic. L'Agenzia ha assunto la responsabilità delle principali attività di assistenza della UE in Serbia e in Montenegro e ha la competenza sulla programmazione annuale e sull'esecuzione dei progetti relativi alla ricostruzione della RSM. L'Agenzia gestisce inoltre l'insieme di tutti i fondi disponibili, comunitari e non, per la ricostruzione

All'interno del programma CARDS, la BiH doveva essere originariamente destinataria per il periodo 2002-2004 di un'assistenza economica pari a 172.4 milioni di euro attraverso il programma nazionale e a 23 milioni di euro attraverso quello regionale<sup>181</sup> Avendo però l'UE durante il Summit di Salonicco (2003) ritoccato il montante complessivo del programma CARDS, la BiH si è vista attribuire ulteriori 7 milioni di euro sotto il programma nazionale, i quali, in accordo con le priorità stabilite dall'UE per il 2004 saranno consacrati principalmente al settore dello sviluppo della capacità amministrativa, a quello della lotta alla criminalità e ad interventi strutturali in campo economico<sup>182</sup>.

---

della RSM (POLARA, 2001).

<sup>181</sup> EC, 2004a.

<sup>182</sup> Al di fuori del programma CARDS il contributo economico offerto dall'UE al processo d'integrazione europea della BiH si è in questi anni concretizzato in altri tre canali principali di finanziamento. Il primo di essi prevedeva una forma di assistenza macrofinanziaria per il periodo 2003-2004 composta da due *tranche* principali: una di 15 milioni di euro, concessa nel febbraio 2003, e l'altra pari a 20 milioni di euro, rimessa in due rate nel gennaio 2004. Il secondo canale riguarda invece il contributo al finanziamento delle spese dell'OHR. Nel 2003, esso è stato pari a 12.2 milioni di euro, somma equivalente a più della metà del bilancio dell'OHR. Infine, l'UE ha concesso sempre per il 2003 un finanziamento di 20 milioni di euro per le attività della MPUE impegnata in BiH dall'inizio dello stesso anno (vedi cap.VII par.3).

# **Capitolo VII**

## **Il Processo di Stabilizzazione e Associazione della Bosnia Erzegovina**

### **7.1 - Dal Country Strategy Paper alla Road Map**

Il PSA creato per i Balcani occidentali, così come qualsiasi altro processo d'integrazione europea precedentemente verificatosi, si compone, da un lato, dell'insieme di passi che i paesi interessati devono compiere nel rendere le loro strutture compatibili con quelle dell'UE e, dall'altro, delle forme di assistenza che quest'ultima mette in atto al fine di facilitare lo sforzo da essi compiuto a riguardo.

Gli obiettivi di medio-lungo termine del PSA della BiH (periodo 2002-2004) vennero inseriti in un *Country Strategy Paper* redatto dalla CE nel 2001 appositamente per questo paese. L'UE avrebbe in particolare cercato di favorire:

- **la stabilizzazione democratica** del paese attraverso il ristabilimento dello stato di diritto;
  
- **lo sviluppo di istituzioni centrali efficienti** in grado di rappresentare il paese all'interno della comunità internazionale e di esprimere gli interessi effettivi della popolazione;
  
- **la transizione verso il libero mercato** dell'economia bosniaca in modo da facilitarne l'inserimento nelle strutture economiche dell'UE;
  
- **la creazione di un regolamento-quadro in materia ambientale;**
  
- **lo cooperazione regionale**

Per poter raggiungere questi scopi la CE identificò altrettante aree prioritarie di intervento sulle quali concentrare la propria assistenza nel periodo citato<sup>183</sup>:

- **Area della stabilizzazione democratica:** l'assistenza si sarebbe concentrata nel settore del ritorno dei profughi e dei rifugiati, attraverso la creazione di un sistema per l'identificazione e il finanziamento dei bisogni di questa popolazione; e in quello dei media, attraverso il supporto al processo di riforma del sistema televisivo statale.
- **Area della capacità amministrativa:** l'UE avrebbe sostenuto in particolare la riforma del sistema di tassazione, attraverso l'attività del CAFAO, e l'attività del DEI.
- **Area dello sviluppo economico e sociale:** nel settore economico l'UE avrebbe contribuito, attraverso il programma CARDS, al processo di privatizzazione e di ristrutturazione di alcune imprese del paese nonché al finanziamento di altri progetti minori; in ambito sociale l'UE avrebbe continuato a garantire il suo sostegno nel campo dell'educazione.
- **Area ambientale e delle risorse naturali:** l'aiuto europeo si sarebbe concentrato sulla creazione di una cornice normativa per le politiche ambientali e sullo sviluppo del settore agricolo.
- **Area della giustizia e degli interni:** sarebbero stati privilegiati in particolare la riforma del sistema giudiziario e di quello di polizia, nonché il miglioramento delle politiche esistenti in materia di asilo e immigrazione e di gestione e controllo dei confini.

La prima tappa significativa del PSA della BiH fu la pubblicazione nel marzo 2000 da parte della CE di una *Road Map* contenente diciotto punti ai quali il governo bosniaco doveva dare esecuzione per potere passare allo stadio successivo<sup>184</sup>. Dal momento che la CE prevede un periodo di dodici mesi entro i quali il paese avrebbe dovuto adottare le riforme necessarie indicate nella *Road Map*, si può dire che quest'ultima abbia costituito la prima agenda di breve termine per la BiH nel PSA. All'interno della *Road Map* è possibile distinguere tra: provvedimenti politici (punti

---

<sup>183</sup> EC, 2001a.

<sup>184</sup> Vedi Annesso I.

1-7); provvedimenti economici (punti 8-13); provvedimenti nel settore del rispetto della vita democratica e dei diritti umani (punti 14-18).

La BiH riuscì a soddisfare le condizioni contenute nella *Road Map* solo dopo molte difficoltà. La CE rilevò infatti nel gennaio 2002 che solo otto dei diciotto punti toccati dalla *Road Map* erano stati realizzati. In particolare, le autorità bosniache fecero registrare gravi ritardi nell'adempimento dei punti riguardanti i settori del ritorno dei rifugiati e profughi, dell'eliminazione degli ostacoli al commercio fra Entità, e del finanziamento delle istituzioni centrali.

Quello che era stato concepito quindi come un esercizio di breve termine finì con il divenire un processo di più lunga durata, che poté essere dichiarato "*sostanzialmente concluso*" dalla CE solamente nel settembre 2002<sup>185</sup>. In realtà, a quella data solo quindici dei diciotto punti originariamente previsti avevano trovato reale esecuzione, ma la CE preferì emettere ugualmente un giudizio positivo in modo da non creare un clima di delusione attorno al processo di integrazione europea del paese.

All'epoca erano tuttavia molteplici gli elementi che andavano in questa direzione. Innanzitutto bisognava riconoscere che, anche in quei settori in cui la BiH era stata in grado di assicurare la copertura legislativa richiesta dall'UE, la più parte delle volte, soprattutto nei casi legati alla creazione di nuovi organi o servizi comuni, le autorità bosniache stentavano a dare attuazione ai provvedimenti adottati. Tutto ciò era dovuto alla mancanza di collaborazione tra le parti, all'incompetenza del personale amministrativo e agli scarsi mezzi economici a disposizione del governo centrale.

In secondo luogo, va detto che proprio l'assenza di una reale e unica volontà della classe politica bosniaca nei confronti del PSA, condusse l'Alto Rappresentante ad assumere un ruolo di primo piano nella promozione delle iniziative necessarie all'adempimento delle richieste espresse da Bruxelles. Diversi obiettivi indicati nella *Road Map* corrispondevano, del resto, con quelli stabiliti dal PIC per l'azione dell'OHR e, anche in questa circostanza, l'atteggiamento delle autorità bosniache è una conferma della loro dipendenza dal sostegno della comunità internazionale.

## 7.2 - Lo Studio di Fattibilità

---

<sup>185</sup> EC, 2002.

Il passo successivo alla *Road Map* doveva essere quello della redazione da parte della CE di uno *Studio di Fattibilità*, volto a indicare i progressi compiuti dal paese nel campo delle riforme e a valutare l'opportunità dell'apertura (o meno) delle negoziazioni per la conclusione di un ASA. Diversi Stati membri dell'Unione si opposero però a questa iniziativa, ritenendola ancora troppo prematura se confrontata con i reali sviluppi fatti registrare dalla BiH. Essi temevano, inoltre, l'impatto negativo che un verdetto non positivo dello *Studio di Fattibilità* avrebbe potuto avere sulla fiducia della popolazione bosniaca nel PSA. Solo una ferma presa di posizione da parte della CE, la quale fece giustamente notare che la cooperazione con gli organi comunitari, inevitabile per la compilazione di un tale documento, avrebbe non solo accresciuto l'esperienza delle autorità bosniache, ma anche fornito una nuova lista di priorità verso le quali Sarajevo avrebbe dovuto concentrare i suoi sforzi, ne permise l'elaborazione<sup>186</sup>.

Nel marzo 2003 il Consiglio dei Ministri bosniaco ricevette una lista di 346 domande relative al funzionamento delle istituzioni e dell'amministrazione, al processo legislativo, ai problemi di *governance*, nonché ai settori bancario, dei media e della giustizia alle quali era tenuto a rispondere in tempi abbastanza ristretti. La pubblicazione dello *Studio di Fattibilità* era stata infatti prevista entro e non oltre il 2003. Per ogni settore indicato nella lista le autorità bosniache avrebbero dovuto indicare il ministero o il ramo della pubblica amministrazione incaricato della sua gestione e presentare una descrizione della regolamentazione dello stesso e i progetti di riforma per esso elaborati.

L'obiettivo della CE era quello non solamente di valutare lo stadio presente del funzionamento delle diverse articolazioni dello stato bosniaco, ma anche, e soprattutto, di calcolarne la funzionalità e la sostenibilità<sup>187</sup>. La buona prova di collaborazione e la rapidità dimostrata dalle autorità bosniache<sup>188</sup> nel rispondere alla prima serie di richieste formulate dalla CE permisero la pubblicazione dello *Studio di Fattibilità* nel novembre 2003.

L'obiettivo di fondo di tale studio era, invece, quello di analizzare la situazione politico-economica della BiH, nell'intento di valutare se il paese fosse in grado (o meno) di mettere in pratica gli obblighi derivanti da un ASA. Per quel che riguarda il contesto politico, la valutazione offerta dalla CE evidenziò le numerose debolezze dello Stato bosniaco: la precarietà delle istituzioni comuni; il *deficit* di sviluppo dell'apparato legislativo ed esecutivo; l'assenza di una amministrazione pubblica efficiente; la dipendenza dalla comunità internazionale; il mancato rispetto dei diritti umani; e infine lo scarso coinvolgimento della società civile nella vita politica del paese.

---

<sup>186</sup> ICG, 2003.

<sup>187</sup> Id.

<sup>188</sup> In particolare dal DEI, l'organo incaricato di coordinare tutte le iniziative inerenti il processo d'integrazione del paese.

Dal lato dell'analisi economica, il quadro presentato dalla CE era altrettanto negativo. Ai progressi fatti registrare nei settori dell'aumento dell'investimento straniero diretto, della contrazione delle spese di bilancio dell'apparato statale e della riforma del sistema bancario, bisognava infatti contrapporre gli irrisolti problemi legati al *deficit* della bilancia commerciale, all'incapacità di portare a termine il processo di privatizzazione delle industrie strategiche del paese, alla rigidità del mercato del lavoro e alla scarsa crescita del PIL, non ancora tornato ai livelli del 1991. Le preoccupazioni della CE riguardarono soprattutto l'incapacità da parte della BiH di avviare uno sviluppo economico autonomo basato su una forte crescita del settore privato, sull'aumento delle esportazioni e la riduzione delle spese pubbliche, tutti fattori chiave in previsione della riduzione del sostegno economico-finanziario internazionale.

Per quanto riguarda invece la capacità della BiH a portare a termine gli eventuali obblighi derivanti da un ASA, il problema principale evidenziato dallo *Studio di Fattibilità* era quello dell'assenza di un reale *commitment* da parte delle autorità politiche nel processo di integrazione europea. Quello che ancora una volta mancava era la manifestazione univoca da parte delle autorità politiche della BiH di proseguire il percorso di avvicinamento a Bruxelles. La negoziazione e la conclusione di un ASA avrebbero, infatti, richiesto la graduale convergenza delle politiche e delle normative del paese con gli standard europei.

Nel settore del dialogo politico la BiH dovrebbe essere progressivamente in grado di allineare le sue posizioni di politica estera e sicurezza con quelle dei paesi membri. Sebbene vi siano state recentemente alcune divergenze in materia<sup>189</sup>, Sarajevo non è lontana dall'adempiere le richieste di Bruxelles. La BiH sta infatti inseguendo, così come gli altri paesi della regione, l'obiettivo dell'integrazione nelle strutture NATO attraverso l'adempimento degli obblighi previsti dalla PFP.

A ciò deve aggiungersi il fatto che, rispetto agli altri Stati coinvolti nel PSA, la BiH sembra essere il paese più impegnato nel tentativo di dar vita ad una più incisiva cooperazione regionale. Va detto comunque che, sebbene la CE possa parlare oggi di una "*tendenza evidente alla normalizzazione*"<sup>190</sup> dei rapporti tra BiH e i gli Stati vicini (Croazia e RSM), la conclusione di un ASA richiederà sforzi maggiori che si dovranno concretizzare in accordi bilaterali comportanti la creazione di zone di libero scambio, l'estensione del dialogo politico e altre concessioni reciproche.

Il relativo ottimismo espresso dall'UE deve essere, a nostro avviso, ridimensionato da una serie di considerazioni. Se è vero, infatti, che le posizioni di Sarajevo e Bruxelles in materia di

---

<sup>189</sup> Esse sono state causate da due avvenimenti: in primo luogo, dalla conclusione, nel giugno 2003, di un accordo bilaterale tra la BiH e gli Stati Uniti per la concessione dell'immunità di fronte alla Corte Penale Internazionale per i cittadini americani che avevano prestato servizio in BiH. In secondo luogo, dalla scoperta nel 2002 dell'inquietante fatto che alcuni militari della RS svolgevano un servizio di spionaggio ai danni delle truppe SFOR.

<sup>190</sup> EC, 2003b.

politica estera e di sicurezza non differiscono oggi in maniera preoccupante, va detto tuttavia che tale convergenza sia più indotta che reale. All'interno della classe politica bosniaca si nota, infatti, l'esistenza di diverse strategie di politica estera e regionale corrispondenti ai *cleavages* etnici ancora esistenti. Le divergenze sono però coperte dall'ombrello rappresentato dall'azione della comunità internazionale: anche in questo settore, l'azione dell'Alto Rappresentante è pertanto indispensabile.

Oltre a quelle in ambito politico, la BiH soffre però di deficienze strutturali anche in campo economico che minacciano seriamente l'inserimento nelle strutture del mercato comunitario. Ci riferiamo, innanzitutto, alla capacità di garantire il principio della libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone e di dar vita quindi ad una zona di libero scambio con l'UE.

Le prospettive sono al momento tutt'altro che incoraggianti dal momento che, sebbene rappresentasse un punto da coprire all'interno della *Road Map*, la BiH non è ancora pervenuta alla realizzazione di un unico mercato interno né per quel che riguarda i prodotti agricoli e industriali né per i capitali e la forza lavoro. Nonostante la maggior parte delle disposizioni legislative in materia siano già state adottate, l'esistenza di ostacoli enormi di carattere burocratico, doganale e giuridico al commercio tra le Entità non permette di poter definire allo stato attuale la BiH come un paese caratterizzato da un sistema economico integrato e da una politica commerciale nazionale.

### 7.3 - L'impasse attuale

Vista la consistenza delle carenze appena presentate, un giudizio negativo da parte della CE in merito alla possibilità di poter aprire le negoziazioni per la conclusione di un ASA era, se non inevitabile, almeno assai prevedibile. Sottolineando il fatto che le trattative e l'esecuzione di un ASA avrebbero richiesto un "*esercizio globale*" di determinazione e coerenza politica da parte di tutti gli elementi del corpo statale, e che tale fattore non era così evidente nel contesto bosniaco nel novembre 2003, la CE decise di rinviare l'apertura delle trattative al momento in cui avrebbe soddisfatto le sedici priorità d'azione contenute nello *Studio di Fattibilità*<sup>191</sup>.

Queste sedici priorità, se si tiene conto del fatto che la CE si dichiarò fiduciosa di poter raccomandare al Consiglio l'apertura delle negoziazioni entro il 2004, sono divenute la nuova agenda di breve periodo del PSA della BiH<sup>192</sup>. La possibilità per quest'ultima di accedere allo stadio

<sup>191</sup> Vedi Annesso II.

<sup>192</sup> Gli obiettivi che il paese dovrà invece raggiungere nel medio periodo (due/quattro anni) sono invece contenuti in parte nell'Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali, e in parte nel documento del marzo 2004 riguardante i principi, le priorità e le condizioni della PE della BiH (vedi EC, 2004c), i quali rappresentano una estensione dei sedici punti previsti dallo Studio di Fattibilità.

successivo del PSA dipenderà, quindi, dalla copertura che essa sarà in grado di offrire alle richieste contenute nello *Studio di Fattibilità*.

Un bilancio parziale che tenga conto dei progressi fatti registrare fino a questo momento non può che essere negativo. Sostanzialmente fra le priorità rientranti nella sfera politica l'unica nota positiva sembra essere riguardare la coordinamento del processo di integrazione europea (punto 4). Il DEI, adottando nel dicembre 2003 un piano d'azione contenente le soluzioni da esso proposte per i sedici punti dello *Studio di Fattibilità*, ha infatti dato dimostrazione di una maggiore implicazione da parte delle autorità bosniache nel processo d'integrazione europea. In particolare, il recente coordinamento dell'iniziativa riguardanti il PSA da parte del DEI ha permesso considerevoli passi in avanti sono stati fatti nell'adeguamento all'*acquis* comunitario. Il problema però è che:

“Bosnia has no lack of laws. What it lacks is either respect for the law or the capacity to enforce it. As long as accession is remote and EU enforcement mechanism are missing, adoption of the *acquis* might just make matters worse”<sup>193</sup>.

I progressi in campo economico sono stati ugualmente limitati. Non sono stati nemmeno soddisfatti quei punti che necessitavano solamente l'adozione di provvedimenti legislativi già studiati, come il settore statistico, quello della programmazione finanziaria e della regolazione delle entrate.

Sebbene la data prevista per l'apertura delle trattative in vista di un ASA fosse stata fissata per la fine del 2004, la BiH non ha ancora completato le sedici priorità fissate dalla CE. Allo stadio attuale, la lentezza fatta registrare nell'adozione dei testi normativi e la scarsa capacità nel dare applicazione alle riforme già approvate fanno supporre che una data realista per il completamento del piano d'azione tracciato dal DEI possa essere quella della seconda metà del 2005.

In ogni caso, fino a quando il dossier Karadzic resterà aperto, non si parlerà assolutamente di negoziati. Nel giugno e nel dicembre 2004 la Nato ha deciso di respingere la richiesta della BiH di aderire al programma della PfP, considerato come un passaggio obbligato verso un ingresso a pieno titolo nel Patto Atlantico. I paesi dell'Alleanza hanno ricordato il dovere di cooperazione con il Tribunale dell'Aja, e il “*continuo fallimento della Republika Srpska nell'adempiere ai propri obblighi, compresi quelli fissati dagli accordi di Dayton. La discussione su di una futura partecipazione al programma Nato è rimandata a dopo che le condizioni stabilite saranno adempiute*”.

A questo proposito il comportamento della comunità internazionale sembra essere decisamente cambiato: per la prima volta, infatti, l'arresto da parte delle autorità locali dei criminali

---

<sup>193</sup> ICG, 2003a.

di guerra è diventata una condizione essenziale per il futuro euro-atlantico del paese. Non solo l'adesione alla NATO, ma anche l'integrazione europea della BiH dipenderanno dalla collaborazione del paese con il TPIJ. L'UE e la NATO non sono ovviamente la stessa cosa, ma in materia di cooperazione con il TPIJ le loro posizioni sono diventate sempre più simili e intransigenti.

L'integrazione europea della BiH è, pertanto, un processo bloccato. L'Europa pretende da questo paese la piena collaborazione con la comunità internazionale e il buon funzionamento del governo e delle istituzioni centrali, ma questo non è attualmente possibile. Il paese è, infatti, nelle mani dell'Alto Rappresentante, il quale guida le riforme ma non la loro realizzazione, e dei tre partiti nazionalisti, i quali pubblicamente sostengono il rafforzamento dello Stato centrale, ma *de facto* impediscono ogni modifica dello *status quo*.

L'azione condotta in quest'anni dall'Alto Rappresentante ha permesso al paese di disporre oggi di quadri normativi non lontani dagli *standards* europei in materia giudiziaria, economico-fiscale, del funzionamento delle istituzioni e dei media. L'opposizione dei partiti nazionalisti e il cattivo funzionamento dello Stato ne ritardano tuttavia l'applicazione.

Il deficit d'implementazione riguarda direttamente il processo di integrazione europea della BiH: questo paese ha fatto registrare tempi lunghissimi nell'attuazione di tutte le raccomandazioni inviate da Bruxelles (*Road Map* e *Studio di Fattibilità*). Il fatto che fino a questo momento la maggior parte degli obiettivi stabiliti dal PIC coincidessero con quelli fissati dalla CE ha permesso al paese di avanzare nel PSA perché l'attivismo dell'Alto Rappresentante si è sostituito all'immobilismo della classe politica del paese. Sebbene la CE abbia più volte richiamato le autorità locali a dare dimostrazione di un reale attaccamento al PSA, i passi di avvicinamento a Bruxelles fino ad oggi compiuti dalla BiH sembrano più il frutto del lavoro dell'OHR che dell'interessamento delle autorità bosniache. E' per questa ragione che la previsione della conclusione della missione dell'OHR, una volta terminato il piano di riforme da esso stabilito, lascia seri dubbi sulla capacità del paese di proseguire il percorso europeo.

Gli attuali strumenti a disposizione dell'UE, la CTF soprattutto, sembrano non essere in grado di colmare il vuoto decisionale che sarà lasciato dalla partenza dell'Alto Rappresentante. Le capacità tecniche dell'apparato istituzionale e amministrativo della BiH sono pertanto ridotte e insufficienti rispetto a quelle richieste dal PSA. Si noterà ad esempio che, come rilevato dall'ICG:

“The DEI, however, inherited a relatively small staff (50) with an inappropriate mix of professional skills from the former ministry, and may have difficulty coping with the demands that will be made of it”<sup>194</sup>.

---

<sup>194</sup> ID.

## 7.4 - L'Europa vista da Sarajevo

“One thing unites all the citizens of BiH, whatever their nationality: a yearning for the prosperity and security summed up by the world Europe. But until recently, this had never had a significant impact upon BiH's politics. The EC's Feasibility Study and the real possibility of membership of NATO's Partnership for Peace has changed that. Building on a process that began with application to the Council of Europe, BiH now has a strategy for the future, an agreed destination”.<sup>195</sup>

Il merito di questa analisi dell'Alto Rappresentante è quello di aver rilevato la dicotomia esistente in BiH fra la percezione che del processo di integrazione europea hanno la popolazione e la classe politica del paese. Per quanto riguarda il primo caso, non vi è dubbio che l'idea di fondo che i cittadini bosniaci hanno dell'Europa sia legata all'immagine di prosperità e sicurezza che essa produce in tutte le realtà del continente attraversate da forti problemi economici e politici come quella bosniaca. Anche in BiH, quindi, il “sogno europeo” è diffuso all'interno della popolazione. Ciò nonostante, esso è ancora lontano dal generare un attaccamento da parte della società bosniaca al processo di integrazione europea che il paese sta portando avanti. In particolare, non vi è una chiara percezione dei costi che questo processo possa comportare: il percorso di avvicinamento a Bruxelles è pertanto sentito come qualcosa di estremamente sospetto, lontano e vago.

La prima percezione, diffusa soprattutto all'interno della comunità musulmana, è una diretta conseguenza del ruolo giocato dall'UE sullo scenario bosniaco negli anni novanta. L'incapacità nel gestire lo scoppio della crisi nella ex-Jugoslavia, l'indifferenza mostrata dai diplomatici di Bruxelles e dei paesi membri di fronte ai massacri di civili compiuti a partire dal 1992, e infine l'improvvisazione che ha caratterizzato l'aiuto europeo alla ricostruzione, sono tutti fattori che alimentano oggi lo scetticismo nei confronti delle reali intenzioni dell'UE.

---

<sup>195</sup> PADDY ASHDOWN, “*From Dayton to Brussels*”, articolo tratto da: [www.ohr.org](http://www.ohr.org), 2004.

Il processo di integrazione in Europa è poi avvertito dalla popolazione come qualcosa di estremamente lontano: esso non è visto come una priorità dalla gente comune, la quale mostra, comprensibilmente, visto lo stato dell'economia e della società, un maggiore interesse per questioni di natura pratica come l'occupazione, la sicurezza e la possibilità di espatrio. Il sentimento diffuso è quindi quello che ai passi compiuti nel PSA non sia corrisposto un reale miglioramento del livello di vita nel paese.

Infine, il terzo elemento caratterizzante la percezione del processo di integrazione europea è legato alla complessità del PSA. Effettivamente il carattere estremamente tecnico dei documenti preparati dall'UE, nonché delle riforme ad essi collegate rende assai difficile la comprensione da parte della popolazione del cammino che la BiH sta compiendo. In particolare, quello che manca è una chiara visione degli obiettivi stabiliti da Bruxelles e del reale impegno delle autorità nel perseguirli.

Per quanto riguarda invece la classe politica bosniaca, la CE ha recentemente evidenziato l'esistenza di una: "*nouvelle dynamique qui en train d'emerger au sein de la BiH politique*"<sup>196</sup>. Gli elementi che possono aver condotto la CE ad una tale affermazione sembrano essere due. In primo luogo, può aver influito il fatto che durante la campagna elettorale del 2002, la necessità di adottare gli *standards* europei e il richiamo continuo al destino europeo della BiH siano state due tematiche affrontate e fatte proprie da tutti i partiti del paese<sup>197</sup>. In secondo luogo, i tre grandi partiti nazionalisti (SDA, SDS, HDZ), una volta usciti vincitori dalle consultazioni elettorali generali, hanno dato prova di una accresciuta volontà di collaborazione con Bruxelles, testimoniata dall'azione del DEI, il quale, preparando studi e programmi *ad hoc* sulle riforme necessarie al paese, ha iniziato a sviluppare una strategia globale in merito al PSA.

I dubbi sull'effettiva implicazione delle autorità bosniache nel processo di integrazione europea restano comunque tanti. Il fatto che l'*issue* europea sia stata largamente trattata nel corso della campagna elettorale del 2002 non è una garanzia d'impegno concreto da parte dei partiti di governo. Essendo la tematica europea particolarmente sentita dalla popolazione, è del tutto naturale che essa sia stata sfruttata dai partiti per scopi elettorali.

In realtà, il consenso politico attorno all'integrazione europea sembra essere molto più sfumato: le formazioni politiche che in questioni di politica interna si oppongono all'unità e alla integrazione del paese (ad es. HDZ e SDS) adottano lo stesso atteggiamento anche nei confronti del PSA<sup>198</sup>. Esse dichiarano ufficialmente la loro fedeltà all'Europa, ma nella pratica, ovvero nel momento di adottare le riforme necessarie al proseguimento del PSA, lo ostruiscono

---

<sup>196</sup> EC, 2003b.

<sup>197</sup> ICG, 2003.

<sup>198</sup> Id.

sistematicamente. In assenza di consapevolezza da parte della popolazione delle dinamiche inerenti l'Europa i partiti di governo possono, infatti, permettersi una "finta collaborazione" con Bruxelles.

La questione europea, quindi, al posto di rappresentare un elemento in grado di scardinare le basi del potere dei partiti nazionalisti, sembra invece essersi trasformato per alcuni di essi in una fonte di sostentamento una volta ridottosi il supporto proveniente rispettivamente da Zagabria e Belgrado.

.Un'analisi della percezione del PSA da parte delle autorità politiche deve tuttavia prendere in considerazione altri due fattori. Il primo di essi riguarda il fatto che l'UE è spesso avvertita come un gigante economico che stenta però a muovere i suoi primi passi nel campo della politica estera e di difesa. Viste le caratteristiche del conflitto del 1992-1995 e la persistente instabilità della regione balcanica, il tema della sicurezza è invece prioritario per la BiH. Nonostante l'integrazione nelle strutture europee e atlantiche (NATO) siano spesso visti e presentati come complementari, la BiH ha finito in qualche circostanza con il rivolgersi agli Stati Uniti senza passare attraverso il consenso di Bruxelles. La conclusione nel 2003 con gli Stati Uniti dell'accordo sull'esenzione dall'azione del TPI per i cittadini americani è una chiara dimostrazione del fatto che, sebbene l'UE rappresenti il futuro del paese, il presente sia ancora segnato dall'obbedienza a Washington <sup>199</sup>.

Il secondo aspetto riguarda invece la scarsa consapevolezza da parte della classe politica bosniaca delle difficoltà tecniche, amministrative e gestionali che un processo d'integrazione può comportare. In diverse circostanze le autorità bosniache hanno dimostrato di avere una modesta conoscenza dei metodi e dei principi di lavoro comunitari. L'irrealistica e propagandistica scadenza del 2009 annunciata nel 2003 dal governo bosniaco come data di riferimento per l'accesso del paese in Europa ne è chiaramente la prova più eclatante. Innanzitutto, essa non tiene conto della lentezza dimostrata in questi anni dalle diverse componenti dello Stato interessate dal PSA nell'adeguare il loro funzionamento agli *standards* comunitari e nel rispondere alle richieste avanzate dalla CE. In secondo luogo, essa non è sicuramente il mezzo migliore per dimostrare l'attaccamento alla questione europea: il parametro utilizzato da Bruxelles per valutare l'avanzamento di un paese non è sicuramente infatti quello di contarne le dichiarazioni unilaterali, ma di analizzarne le realizzazioni concrete.

---

<sup>199</sup> ID.

## **Capitolo VIII**

### **La nuova strategia dell'Unione Europea**

L'azione condotta dall'UE in BiH ha assunto negli'ultimi anni, in particolare dal 2002 in poi, caratteri strutturalmente diversi rispetto al periodo precedente. Grazie al lancio dell'assistenza finanziaria calibrata all'esigenze di ciascun paese, assicurata attraverso il programma CARDS, e alla definizione delle diverse tappe previste all'interno del PSA per l'adeguamento agli standard europei, che hanno finito in pratica con il costituire l'agenda politica per le riforme dello Stato, l'UE ha offerto alla BiH nuovi strumenti con i quali proseguire sulla strada dell'integrazione. In particolare, l'UE sembra aver trovato una soluzione al problema principale che aveva caratterizzato le fasi precedenti della cooperazione: l'assenza di coordinamento tra le iniziative create.

In questo momento, infatti, sia l'assistenza finanziaria sia il dialogo politico con le autorità bosniache sono inseriti all'interno di due cornici generali, rispettivamente il programma CARDS e la nuova *Partnership Europea* (vedi 4.1), che rappresentano l'ossatura del processo d'integrazione europea del paese. A ciò bisogna poi aggiungere il peso politico che ricopre la nomina dell'Alto Rappresentante a Rappresentante Speciale dell'UE in BiH (vedi 4.2) e il dispiegamento della *Missione di Polizia* dell'UE (MPUE, vedi 4.3)) e dell'Operazione ALTHEA (vedi 4.4). L'introduzione di queste iniziative ha fatto sì che il supporto offerto da Bruxelles al processo di integrazione di Sarajevo sia dotato di strumenti più adatti alla specificità di contesto bosniaco.

#### **8.1 - Il vertice di Salonicco**

L'impianto generale dell'integrazione europea dei Balcani occidentali, costituito dal PSA e dalle conclusioni del Summit di Zagabria, non subì modifiche di rilievo fino all'estate del 2003. Il Consiglio Europeo di Copenaghen, riunitosi nel dicembre 2002, non fece altro che confermare la

prospettiva dell'allargamento all'Europa del Sud-Est e ribadire il supporto dell'UE agli sforzi che i paesi della regione stavano compiendo in quell'ottica.

Qualche segnale di cambiamento si ebbe tuttavia già nel marzo 2003 nel corso del Consiglio Europeo di Bruxelles. In quella occasione infatti i rappresentanti degli stati membri invitarono il Consiglio e la CE a trovare ulteriori mezzi e fondi nell'intento di rafforzare la consistenza delle politiche comunitarie nella regione. La CE elaborò nel maggio dello stesso anno un documento contenente le sue proposte per un'intensificazione dei rapporti fra UE e i paesi PSA. Proprio quel testo sarebbe stato alla base delle decisioni prese nel corso del Summit UE-Balcani occidentali svoltosi a Salonicco il 21 giugno 2003.

A Salonicco, l'UE, vista la lentezza e l'esiguità dei miglioramenti ottenuti dai paesi PSA nei due anni precedenti, cercò di rimediare alle due carenze principali insite nel PSA. La prima di esse riguardava un'ambiguità di fondo insita nel PSA stesso. L'UE aveva, infatti, in precedenza dichiarato che i paesi PSA erano potenziali candidati all'adesione lasciando però le forme di cooperazione politica ed economica già esistenti sostanzialmente inalterate. In secondo luogo, il contributo economico originariamente previsto dall'Unione per il periodo 2000-2006 sembrava essere troppo limitato rispetto all'ampiezza degli obiettivi da raggiungere e, fatto ancor più preoccupante, esso era destinato a ridursi nel tempo.

In sostanza, i Balcani occidentali chiedevano al Summit di dotare il PSA di veri strumenti in grado di accrescere la cooperazione con Bruxelles e di trasformare la promessa di una potenziale candidatura in un concreto impegno finanziario che dimostrasse il reale interesse dell'UE per la regione. Sebbene alla vigilia del Summit l'UE avesse dichiarato che: “ *the prospect of membership of the EU is real, and we will not regard the map of the Union as complete until you have joined us* ”<sup>200</sup>, il vertice di Salonicco, pur contenendo tra le conclusioni novità di rilievo, non condusse ad un cambiamento radicale delle forme e delle strutture della cooperazione esistenti.

L'elemento di maggior innovazione scaturito da Salonicco fu l'offerta di nuove *Partnership Europee* (PE) fatta dall'UE ai paesi PSA. Ispirate dal processo di pre-adesione e modellate secondo le esigenze e lo stadio di avanzamento nell'integrazione raggiunto da ogni paese, esse rappresentano il mezzo scelto dall'UE per identificare, ad intervalli regolari e attraverso appositi *reports* pubblicati dalla CE, le riforme che i cinque paesi interessati devono realizzare per avanzare lungo il PSA. Secondo questo nuovo schema, da un lato, ogni paese dovrà presentare un agenda nazionale contenente le misure che intende adottare per adempiere alle richieste di Bruxelles; dall'altro, l'assistenza finanziaria dell'UE sarà diretta ai settori indicati come priorità dalla PE stessa.

---

<sup>200</sup> C. PATTEN, Ex-Commissario per le Relazioni Esterne della CE, dichiarazione ufficiale effettuata prima dell'apertura del Summit di Salonicco (18 giugno 2003), tratta da: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

Il sistema delle PE, dato l'approccio specifico alla realtà di ogni singolo paese, il controllo periodico dei suoi progressi e la previsione di una lista di priorità per le riforme da compiere, trova le sue radici nell'esperienza accumulata dall'UE nel corso del suo quinto e ultimo allargamento, rappresenti il tentativo di portare anche nel contesto dell'Europa del sud-est le forme e gli strumenti d'integrazione che si sono dimostrati efficienti nello scenario dell'Europa orientale. Attraverso la PE, l'UE si è dotata, infatti, di un mezzo efficace per il monitoraggio dell'evoluzione del processo d'integrazione dei Balcani occidentali; essa può in questo modo identificare le priorità di breve (1-2 anni) e medio periodo (3-4 anni), e ha la possibilità di registrare costantemente i progressi compiuti dai paesi PSA nell'adozione dell'*acquis* comunitario.

Il punto forte del vertice sembra essere così stato quello di rafforzare considerevolmente il dialogo politico tra l'UE e i Balcani occidentali, lasciando sostanzialmente invariato il quadro generale dell'assistenza economica. Oltre alla PE, la cosiddetta *Agenda di Salonicco* contiene infatti altre novità di rilievo che possono essere così sinteticamente ricordate:

- **Creazione del Forum UE-Balcani occidentali** ; un summit multilaterale composto dai Capi di Stato o di governo dei cinque paesi PSA e dei paesi membri dell'UE, con possibile estensione anche ai ministri degli esteri, degli interni e della giustizia. Il Forum è finalizzato ad aumentare la visibilità del PSA, a offrire un luogo di discussione ai massimi livelli per tematiche relative al processo d'integrazione e di cooperazione regionale, e ad informare i paesi della regione sugli sviluppi interni dell'Unione.
- **Eleggibilità per il Technical Assistance Information Exchange Office (TAIEX)**; il TAIEX mette a disposizione dei paesi PSA esperti per consulenze a breve termine, che vengono distaccati da Ministeri, organi regionali, enti pubblici e organizzazioni professionali degli Stati membri dell'UE presso i corrispondenti organismi dei Paesi candidati, con l'obiettivo di realizzare un trasferimento di competenze tecniche e amministrative. Creato originariamente per i paesi dell'Europa dell'est, questo servizio di assistenza tecnica, comprendente anche il monitoraggio della compatibilità delle normative nazionali con l'*acquis* comunitario, è stato esteso anche ai paesi PSA .
- **Twinning** ; forma d'assistenza prevista per i paesi candidati all'ingresso nell'UE che prevede il distacco di personale degli stati membri nei paesi PSA con l'obiettivo di

aumentarne la capacità amministrativa. Già introdotto precedentemente in Albania, BiH e Croazia, questo sistema di “gemellaggio” è stato esteso anche alla RSM e alla FYROM.

- **Apertura dei programmi comunitari e possibilità di partecipazione alle agenzie comunitarie** ; nell'intento di accrescere la conoscenza dei metodi di lavoro e delle strutture comunitarie, l'UE ha aperto ai paesi PSA la partecipazione ad alcuni programmi e agenzie comunitarie secondo i criteri stabiliti per i paesi candidati. Non tutti i 28 programmi attualmente esistenti sono accessibili ai paesi PSA: la loro partecipazione è, per il momento, limitata ai programmi riguardanti i settori dell'educazione, della cultura, della ricerca, dell'ambiente, dell'energia, della società civile e della lotta contro la corruzione. Non avendo ancora tutti i paesi PSA concluso un ASA, la loro partecipazione ai programmi comunitari è però subordinata alla firma di un *Memorandum of Understanding* con la CE. I paesi PSA devono, inoltre, dimostrare un'adeguata capacità amministrativa ed essere in grado di coprire i costi derivanti dalla partecipazione ai programmi stessi, salvo la possibilità che essi siano finanziati via CARDS. A ciò deve aggiungersi il fatto che il metodo generale con il quale i paesi PSA scelgono i programmi a cui desiderano partecipare deve essere graduale e selettivo. Essi devono, cioè, tenere conto delle reali necessità del paese e del contributo che la partecipazione ai programmi potrà offrire alla soddisfazione delle priorità identificate dalla CE attraverso le PE. Per quanto riguarda invece la partecipazione ai lavori delle agenzie comunitarie, sono solo cinque attualmente quelle che hanno il mandato necessario per poter accogliere al loro interno i paesi PSA.
  
- **Aumento del budget previsto per il programma CARDS**; nell'intento di rendere più adeguata l'assistenza economica dell'UE al processo d'integrazione europea dei Balcani occidentali, il Consiglio, accogliendo la proposta presentata dalla CE, ha aumentato di una cifra superiore ai 200 milioni di euro il fondo previsto per il programma CARDS nel periodo 2004-2006<sup>201</sup>.
  
- **Avvio della cooperazione interparlamentare tra l'UE e i paesi PSA.**

La BiH aveva guardato a Salonicco come a un'occasione propizia per vedere rilanciate le sue *chances* d'integrazione europea. In particolare, erano quattro gli obiettivi dal cui raggiungimento o meno sarebbe stato possibile valutare la riuscita del vertice per la delegazione

---

<sup>201</sup> THESSALONIKI AGENDA, 2003.

bosniaca<sup>202</sup>. Innanzitutto, la BiH voleva sentirsi confermato lo *status* di potenziale candidata ottenuto a Zagabria (2000). La lentezza con la quale il paese aveva risposto alle richieste contenute nella *Road Map* poteva essere un fattore sufficiente per far ricredere più di un paese membro sull'opportunità e la convenienza per l'Unione di proseguire il processo d'integrazione europea del paese.

Oltre ad una dichiarazione di principio, la BiH necessitava anche di concessioni pratiche in grado di dimostrare l'interesse reale di Bruxelles e di facilitarne l'avanzamento nel PSA. Da questo punto di vista una delle richieste più pressanti era quella della liberalizzazione da parte degli stati membri dell'Unione del regime di passaporti per i cittadini bosniaci. La questione era, ed è, di grandissima importanza per la popolazione del paese dal momento che un tale provvedimento ne permetterebbe la libera circolazione e spostamento all'interno dell'area spazio comunitario senza il bisogno di dover passare attraverso complicate e lente procedure burocratiche di rilascio dei visti presso le ambasciate e gli uffici consolari.

La BiH contava, inoltre, di poter ricevere un'assistenza finanziaria addizionale rispetto a quella già esistente. Essa avrebbe potuto prendere la forma o di un aumento del finanziamento previsto sotto il programma CARDS o quella dell'apertura ai paesi PSA dei fondi strutturali attribuiti ai paesi candidati. Il quarto obiettivo riguardava, infine, la possibilità di poter beneficiare della vasta esperienza accumulata dall'UE attraverso l'allargamento all'Europa orientale.

Confrontando le aspettative bosniache con le decisioni finali prese a Salonicco si può affermare che le prime siano state solo parzialmente soddisfatte, ma che da quel vertice siano comunque arrivati segnali positivi per il paese. Da un lato, infatti, la BiH si è vista confermare lo *status* di potenziale candidato all'adesione e attribuire un finanziamento supplementare all'interno del programma CARDS<sup>203</sup>. Dall'altro, nessuna innovazione è stata prevista in materia di visti per i cittadini bosniaci. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, si può dire che il timore di dover fronteggiare flussi migratori eccessivi rispetto alle capacità d'impiego disponibili in Europa, nonché la paura che dalla BiH possano espandersi sul suolo europeo le reti criminali e terroriste esistenti nel paese ha avuto ancora una volta ragione sulla possibilità di offrire a questo paese un chiaro segnale della volontà da parte dei quindici d'integrarlo nelle strutture dell'Unione.

---

<sup>202</sup> ICG, 2003.

<sup>203</sup> Va detto inoltre che all'aumento del finanziamento via CARDS non ha fatto seguito una ridefinizione della struttura complessiva dell'assistenza finanziaria prevista per il paese, il quale dovrà quindi fronteggiare nel biennio 2004-2006 le sfide connesse al processo di integrazione in un contesto di riduzione globale dell'aiuto internazionale.

## 8.2 - Il Rappresentante Speciale dell'Unione Europea

Vi sono tuttavia altri eventi, oltre alla pubblicazione dello Studio di Fattibilità e al Summit di Salonicco, che hanno rivelato un cambiamento di strategia da parte di Bruxelles nei confronti del contesto bosniaco. Nel maggio 2002, si è registrata infatti la nomina a capo dell'OHR di Lord Paddy Ashdown, il quale, oltre alle funzioni di Alto Rappresentante, ha assunto anche quelle di Rappresentante Speciale dell'UE in BiH.

L'obiettivo dichiarato di questa nuova qualifica è quello di accrescere il coinvolgimento e la visibilità dell'UE nel paese. Se il nuovo mandato è stato finora piuttosto simbolico, esso si appresta a produrre conseguenze concrete e di rilievo a partire dalla fine del 2005. Sebbene il PIC abbia deciso nel gennaio 2003 di non fissare un limite preciso per la fine dell'attività dell'OHR, quella della fine del 2005 sembra essere la data più probabile. In ogni caso, una volta messi in atto gli ultimi punti contenuti nella sua lista delle riforme, il ruolo dell'Alto Rappresentante è destinato a divenire semplicemente consultativo.

E' molto probabile, pertanto, che l'OHR si trasformi progressivamente nell'Ufficio del Rappresentante Speciale dell'UE, al quale saranno attribuiti compiti di coordinamento delle diverse attività condotte dall'UE in BiH. Dal momento che il PSA dovrà condurre la BiH alla competenza e alla responsabilità, è dunque fondamentale che il ruolo dell'Alto Rappresentante divenga sempre più di mediazione e supervisione e sempre meno decisionale. Ma ciò presuppone la rinuncia all'utilizzo dei *Bonn powers* e l'attribuzione alle autorità locali delle relative competenze. Concretamente, il problema più imminente per l'UE sembra essere quello di riuscire a coprire il vuoto di promozione e direzione delle riforme che verrà lasciato dalla fine dell'attività dell'OHR. Come segnalato dall'ICG:

“it would be better to start devolving or sharing the High Representative's powers. For example, instead of abjuring or restricting his exercise of the Bonn powers, the High Representative might announce that he would not use them without the consent of two members of Presidency or a majority of the CoM. This would formalise the increasingly practice of making soft impositions following the creation of a near-consensus among the principal parties”<sup>204</sup> .

---

<sup>204</sup> ICG, 2003a.

### 8.3 - La Missione di Polizia dell'Unione Europea (MPUE)

Una svolta significativa nell'impegno dell'UE in BiH si è avuta poi nel gennaio del 2003 al momento del passaggio di consegne tra la missione di polizia internazionale gestita fin a quel momento dalle Nazioni Unite (IPTF) e la MPUE. Il compito della MPUE è quello di inquadrare, monitorare e ispezionare il personale di polizia locale. In particolare la missione si concentrerà nella:

- creazione di un servizio locale di polizia indipendente, attraverso la depoliticizzazione, la promozione della trasparenza e il monitoraggio delle *performances*;
- lotta contro il crimine organizzato e la corruzione, attraverso: 1) la cooperazione con l'OHR; 2) il supporto tecnico nelle operazioni e il rafforzamento della capacità investigativa della polizia locale; 3) il supporto alla creazione di un'Agenzia di Polizia a livello nazionale;
- riduzione del deficit di bilancio attraverso la diminuzione degli sprechi dovuti ad inefficienza e la corretta gestione delle politiche salariali;
- miglioramento della capacità di gestione interna della polizia locale, attraverso la supervisione delle procedure interne di reclutamento e il consolidamento di due programmi di polizia a livello nazionale, il SBS e il SIPA.

Nell'intento di raggiungere questi scopi la MPUE ha dato vita a sette programmi principali riguardanti rispettivamente i seguenti settori: criminalità organizzata, giustizia criminale, controllo e amministrazione interna della polizia locale, ordine pubblico e sicurezza, controllo dei confini (SBS), servizio d'informazione e protezione (SIPA).

La missione è impegnata, inoltre, nel più vasto tentativo di riforma del servizio di polizia del paese. In BiH infatti le forze di polizia sono organizzate su molteplici livelli, quali i dieci servizi di polizia presenti a livello cantonale nella FBiH, il servizio di polizia del distretto di Brcko, quelli della RS e della FBiH, il servizio nazionale di confine, il SIPA, la polizia giudiziaria e quella finanziaria. Lo sforzo della MPUE è pertanto quello di accrescere l'efficacia della polizia locale la quale deve fare i conti con numerose difficoltà operative tra cui spiccano le barriere al diritto di persecuzione nei confronti delle forze di polizia di altre Entità e l'assenza di un centro dati nazionale.

I risultati finora ottenuti sono più che incoraggianti e come sottolineato dalla CE stessa:

“il en résulte une amélioration des services de police: on constate un plus grand professionnalisme, une meilleure capacité de gestion et un développement de la coopération entre les services de police et les autres services répressif. La création, en 2003, d’un nouveau ministère national de la sécurité constitue également une avancée”<sup>205</sup>.

Molto resta però ancora da fare nel campo della lotta alla criminalità, in particolare nel tentativo di ridurre i traffici illegali di persone, armi e droga, e della razionalizzazione del servizio di polizia passante per un’unificazione delle forze di polizia esistenti.

La decisione dell’UE di dar vita alla MPUE assume un’importanza strategica. Da un lato, essa rappresenta un’assoluta novità in ambito europeo viene a configurarsi come un braccio operativo della PESC. Come evidenziato infatti dall’UE stessa:

“the EUPM is the first civilian crisis management operation under the European Security and Defence Policy. It adds an important component to the other European programmes, such as institution building, working towards achievement of the Union’s overall policy in the region”<sup>206</sup>.

Dall’altro, la sua creazione contribuisce in maniera decisiva all’evoluzione del ruolo e all’implicazione dell’UE in BiH. Bruxelles viene così ad avere compiti attinenti ai settori della sicurezza e dello sviluppo civile che non aveva ricevuto in precedenza, e che, in particolare, non si era visto attribuire dal DPA.

Va detto inoltre che l’area interessata da tale iniziativa risulta essere una delle più delicate e importanti nel processo di costruzione di una BiH democratica. L’azione della MPUE è destinata infatti a scontrarsi con problemi come quello dell’efficienza dell’apparato di polizia, sicurezza, del rispetto della legge, del controllo delle frontiere e della lotta alla criminalità dalla cui soluzione dipende in larga parte lo sviluppo dello stato di diritto nel paese. E’ quindi evidente sin da ora che la data di scadenza della missione, prevista per la fine del 2005, sia troppo limitato e non proporzionato all’ampiezza degli obiettivi stabiliti.

---

<sup>205</sup> EC, 2003b.

<sup>206</sup> *Mission Statement*, tratto da: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), maggio 2004.

## 8.4 - L'operazione ALTHEA

L'elemento chiave della nuova strategia europea in BiH ha trovato, però, realizzazione solo nel corso del vertice NATO di Istanbul del 28-29 giugno 2004. In quella circostanza, infatti, gli stati membri delle due organizzazioni (UE e NATO) raggiunsero un'intesa riguardo il passaggio del comando delle forze di mantenimento della pace dalla NATO all'UE entro un termine di sei mesi. Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottò poi all'unanimità, il 22 novembre 2004, la Risoluzione 1575 che di fatto diede il via libera all'apertura dell'operazione ALTHEA dell'UE in BiH in sostituzione del contingente NATO della SFOR. Il 2 dicembre scorso, una cerimonia ufficiale svoltasi a Sarajevo ha infine segnato il passaggio effettivo delle consegne tra le due missioni militari<sup>207</sup>.

Nonostante sia stato reso possibile concretamente dal miglioramento delle condizioni generali di sicurezza nel paese e dai progressi, per la verità piuttosto limitati dell'UE nel settore militare, la sostituzione della SFOR con l'EUFOR riflette in maniera paradigmatica i cambiamenti prodottisi nelle politiche di Washington e Bruxelles nei confronti della BiH, e dei Balcani in generale. La "guerra al terrorismo" ha drasticamente mutato le priorità strategiche degli Stati Uniti e dei suoi più stretti alleati, finendo col privilegiare aree d'intervento diverse dai Balcani, quali l'Afghanistan e l'Iraq. L'interesse e la presenza militare americana nel sud-est europeo erano così inevitabilmente destinati a diminuire<sup>208</sup>. In particolare, la BiH veniva a configurarsi come un fronte secondario nella lotta al terrorismo internazionale la cui gestione poteva essere affidata agli alleati europei.

Va, inoltre, ricordato che l'amministrazione Bush non ha mai nascosto il suo disappunto per l'ambiguo mandato della NATO in BiH e ha da sempre spinto per una chiusura della missione. L'interesse americano era quello che i risultati raggiunti fino a quel momento nel campo della sicurezza non venissero cancellati con la partenza delle truppe americane dal suolo bosniaco.

Da questo punto di vista, è importante sottolineare due aspetti essenziali. Innanzitutto, il ritiro americano non sarà completo: la NATO, infatti, manterrà una missione di sostegno (350 uomini) e un quartiere generale a Sarajevo con l'obiettivo di assistere l'EUFOR nella riforma della

---

<sup>207</sup> L'operazione ALTHEA è conosciuta anche sotto il nome di EUFOR, *European Union Force*.

<sup>208</sup> Durante i novi anni di attività, le truppe della NATO impegnate in BiH hanno conosciuto un graduale ma costante ridimensionamento, passando dai 60.000 effettivi del 1995 ai 7.000 del 2004. Inizialmente, gli Stati Uniti fornirono il 33% di uomini sul totale del contingente (20.000 unità); al momento della chiusura della missione SFOR, questa percentuale era scesa al 13%, con solo 900 soldati americani impegnati sul terreno.

Difesa e nella cattura dei ricercati per crimini di guerra dal TPIJ<sup>209</sup>. In secondo luogo, nonostante ALTHEA abbia un orientamento più politico e meno militare rispetto alla SFOR, il mandato delle due missioni è sostanzialmente identico<sup>210</sup>. Non solo l'organico delle truppe resterà invariato (7.000 uomini), ma anche le aree geografiche e i settori d'intervento non subiranno considerevoli modifiche<sup>211</sup>.

Nel rispetto dell'Annesso-1A del DPA, l'EUFOR sarà infatti impegnata nel garantire “*a safe and secure environment*” in BiH; concretamente l'EUFOR porterà avanti le tre attività non completamente concluse dalla SFOR, ovvero: 1) la lotta al terrorismo; 2) la cattura dei ricercati dal TPIJ (in cooperazione con le rimanenti truppe NATO); 3) la riforma della Difesa.

In realtà, l'EUFOR potrà però trarre notevoli vantaggi da un elemento che non faceva parte del mandato della SFOR: essa sarà infatti obbligata a fornire assistenza all'OHR nell'implementazione degli aspetti civili del DPA. Ciò significa che l'OHR, avente il ruolo di guida politica dell'esecuzione del DPA, sarà nella condizione di potere richiedere l'intervento militare delle truppe europee in caso di necessità. La previsione di questa clausola è importante per due ragioni: innanzitutto, eliminerà la carenza principale del mandato della SFOR che ha in maniera consistente impedito una efficace collaborazione tra quest'ultima e l'OHR. In secondo luogo, permetterà all'Alto Rappresentante, che è anche Rappresentante Speciale dell'UE, di coordinare più efficacemente tutti gli aspetti (militari, economici, politici) del coinvolgimento dell'UE in BiH.

La chiusura della missione NATO rappresenta, senza alcun dubbio, il cambiamento più significativo all'interno della presenza internazionale in BiH dal 1995 e mette chiaramente in evidenza il “ruolo globale” che l'UE è destinata a giocare in questo paese. A partire dalla fine del 2005, tutte le più alte responsabilità dell'assistenza internazionale alla BiH saranno, infatti, nelle mani di Bruxelles<sup>212</sup>. Il dispiegamento dell'EUFOR sembra così completare una nuova struttura di sicurezza a guida europea suscettibile di apportare un miglioramento nel coordinamento tra la sfera civile e quella militare e nella gestione dell'ampia varietà di strumenti che l'UE ha attualmente sul campo in BiH.

---

<sup>209</sup> Va ricordato, inoltre, che altre truppe americane resteranno in BiH, ad esempio 150 unità a Tuzla, sulla base di accordi bilaterali conclusi dai governi bosniaco e americano.

<sup>210</sup> La missione dell'EUFOR, per cui è stato previsto un mandato di tre anni, è stata affidata al comando del generale britannico David Leakey. Quest'ultimo dovrà rendere conto delle attività del contingente al generale Sir John Reith, braccio destro del comandante supremo della NATO, il generale James Jones. In questo modo, il gen. Reith garantirà il coordinamento delle iniziative dell'UE e quelle della NATO.

<sup>211</sup> La maggior parte dei soldati impegnati in BiH all'interno della SFOR proveniva già da paesi membri dell'UE, i quali non hanno fatto altro che confermare la loro presenza all'interno dell'EUFOR. Oltre alla presenza di 22 dei 25 paesi membri, all'interno di ALTHEA è possibile rilevare anche forze provenienti da 10 paesi non comunitari: Albania, Argentina, Bulgaria, Canada, Cile, Marocco, Nuova Zelanda, Romania, Svizzera e Turchia.

<sup>212</sup> Attraverso : il Rappresentante Speciale dell'UE, nel settore civile; la MPUE e l'EUFOR, in quello della sicurezza; e il programma CARDS, per l'assistenza economica.

L'EUFOR garantirà, inoltre, all'UE un doppio vantaggio : da un lato, essa segnerà fisicamente la presenza e l'impegno europeo in BiH, accrescendo così la visibilità dell'UE nel paese, finora alquanto oscurata dalla presenza di altri attori internazionali, quali la NATO, l'ONU e l'OHR. Dall'altro, l'EUFOR permetterà lo sviluppo della PESC attraverso una missione di stabilizzazione che avrà luogo in una zona già relativamente stabilizzata, una condizione operativa decisamente molto favorevole data la scarsa esperienza dell'UE nella gestione di missioni di pace. ALTHEA è, infatti, la prima missione militare di mantenimento della pace di un certo rilievo gestita autonomamente dall'UE<sup>213</sup>. Grazie al passaggio dalla SFOR all'EUFOR, la BiH è diventato, inoltre, l'unico paese esterno all'UE in cui tutti gli strumenti del secondo pilastro dell'Unione (la PESC e la PESD) sono utilizzati sul terreno.

Nonostante l'entusiasmo di Bruxelles, le perplessità attorno al dispiegamento del nuovo contingente europeo sono comunque numerose. In primo luogo, proprio l'inesperienza dell'UE nel settore militare fa temere che : *"the international community's post-war achievements in Bosnia could be lost if the European Union will apply a misguided security policy"*<sup>214</sup>.

A ciò deve aggiungersi poi il ricordo da parte della popolazione bosniaca, soprattutto di sponda musulmana, della serie di fallimenti accumulati dall'Europa durante la guerra nel tentativo di interrompere i combattimenti. Questo fattore, sebbene le differenze tra la missione della NATO e quella dell'UE sono, come si è visto, piuttosto limitate, è in grado di produrre una delegittimazione dell'operazione da parte della comunità locale. Si noterà, infatti, che la maggior parte dei bosniaci vedono gli Stati Uniti come l'attore principale nel mantenimento della pace e dell'unità della BiH; l'Europa è al contrario percepita come un gigante economico incapace di trovare soluzioni praticabili e rapide ai problemi chiave del paese<sup>215</sup>.

In secondo luogo, è opportuno ricordare che tutti i principali compiti di ALTHEA derivano da obiettivi già in precedenza assegnati alla SFOR e che quest'ultima non è stata in grado di portare a termine durante i suoi nove anni di operato. Date le condizioni generali del contesto bosniaco si capisce che i settori della lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo, della cattura dei criminali di guerra, del monitoraggio e della confisca delle armi e infine della formazione del personale militare, sono tutti ambiti estremamente delicati. La previsione di un mandato che sostanzialmente ricalca quello della SFOR non è quindi una garanzia di miglior rendimento e di successo per le truppe europee.

---

<sup>213</sup> In realtà, l'UE aveva lanciato le sue due prime missioni nel 2003, prendendo il posto della NATO nella FYROM (*Operazione Concordia*), e intervenendo poi in Congo (*Operazione Artemis*). Gli obiettivi e gli effettivi di ALTHEA fanno tuttavia sì che questa operazione incarni un punto di svolta nell'ambizione europea di munirsi di una capacità militare autonoma.

<sup>214</sup> ICG, 2004.

<sup>215</sup> ID.

Proprio quello della lotta contro il crimine organizzato e la corruzione, sebbene i responsabili della missione abbiano più volte assicurato che si tratti di una priorità per ALTHEA, sembra essere un ambito molto a rischio per le forze europee. Fino al momento del suo ritiro, la SFOR ha sempre rivestito il ruolo di forza di super-polizia, conducendo raid per catturare i criminali di guerra, ma senza intervenire in maniera incisiva nella guerra al crimine organizzato.

Il mandato originario dell'EUFOR sembrava, in un primo momento, dover comprendere anche la lotta alla mafia bosniaca, dato che il crimine organizzato è largamente visto come uno dei più grandi problemi interni ed esteri del paese. In realtà, la lotta contro il crimine organizzato è stata esclusa dall'indice degli obiettivi chiave per la nuova forza. E' ancora prematuro esprimere un giudizio in merito visto che le truppe europee si trovano sul campo da appena due mesi, ma sembra che l'EUFOR tratterà il crimine organizzato all'incirca nello stesso modo del suo predecessore; la rinuncia ad un impegno più incisivo delle forze militari nella lotta alla criminalità potrebbe essere stato un cattivo messaggio inviato da Bruxelles alle reti criminali bosniache.

In teoria, gli strumenti per contrastare la criminalità non mancano: oltre all'azione di polizia dell'EUFOR, sia l'MPUE che l'OHR hanno due unità anti-crimine. Ma nella pratica, da un lato, l'OHR deve affrontare problemi legati a carenze di organico e il suo contributo è piuttosto marginale; dall'altro, il mandato dell'MPUE è quello di fornire alla polizia bosniaca addestramento ed altre forme di assistenza, e il suo coinvolgimento operativo è limitato al controllo delle prestazioni della forze locali.

Infine, si sottolineerà il fatto che il passaggio di consegne tra la NATO e l'UE è avvenuto proprio all'inizio di una stagione che si prospetta estremamente delicata per la sicurezza e la stabilità dei Balcani. La regione dovrà, infatti, affrontare nuove sfide derivanti dalla decisione sullo status finale del Kosovo e dal futuro dell'unione tra Serbia e Montenegro, due fattori che potrebbero entrambi condurre ad una radicalizzazione dei partiti serbi, compresi quelli della RS. Come rilevato dall'ICG:

“Historically, conflicts in the Balkans have tended to spill over into Bosnia, primarily because of its multiethnic nature, its geographic position, and its neighbours' claim on its history”<sup>216</sup>.

---

<sup>216</sup> ID.

# **Capitolo IX**

## **Le principali carenze del PSA e l'isolamento della Bosnia Erzegovina**

### **9.1 - Il Sud-Est europeo tra Unione Europea e Stati Uniti**

Gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 hanno avuto un impatto di ordine geostrategico indiretto, ma denso di conseguenze sulla regione balcanica. Gli Stati Uniti, impegnati nella lotta al terrorismo internazionale, hanno chiaramente manifestato una caduta d'interesse per quest'area: essi hanno così minacciato ripetutamente la volontà di ridurre la loro assistenza militare e finanziaria in assenza di miglioramenti sul piano della stabilità politica ed economica dei paesi coinvolti <sup>217</sup>. In realtà, il progressivo disimpegno dai Balcani riflette una tendenza sviluppatasi a Washington già prima di quella data.

L'interventismo dell'amministrazione Clinton<sup>218</sup> negli anni novanta aveva creato più di un malumore all'interno degli Stati Uniti: i Balcani erano, infatti, ben lontani dal rappresentare un'area d'interesse geopolitico prioritaria e diretta per l'America. Non si capiva, in particolare, la ragione per la quale gli Stati Uniti fossero dovuti intervenire per sopperire alle carenze politico-militari dell'Europa. L'idea che si fece strada fu allora quella di lasciare all'Europa la gestione del dopoguerra e della transizione dei paesi coinvolti nelle guerre di secessione jugoslava, garantendo però la presenza militare americana nelle zone più ad alto rischio come la BiH e il Kosovo.

Dal 2001 in poi la volontà statunitense di fuga dai Balcani è, pertanto, solamente aumentata: essendosi aperti nuovi scenari militari, come l'Afghanistan e l'Iraq, il mantenimento di contingenti su un suolo considerato oramai europeo era, ed è, visto come un inutile spreco di risorse.

Alla fuga americana bisogna poi aggiungere anche quella della Russia la quale, come evidenziato da F.Mini: *"ha lasciato drasticamente e apertamente i Balcani"*<sup>219</sup>, ritirando dal 2002 la sua partecipazione alle missioni NATO impegnate nell'area.

---

<sup>217</sup> VUKADINOVIC, 2002.

<sup>218</sup> In BiH prima (1995), e in Kosovo poi (1999).

<sup>219</sup> F.MINI, in LIMES, 2003.

Si capisce allora che, sebbene questa condizione sia stata determinata più da cause e fattori esterni che da una autonoma presa di coscienza, l'UE si trovi oggi ad essere il maggiore attore internazionale impegnato nella regione. Questa affermazione trova conferma nella molteplicità delle iniziative da essa condotte nell'area: oltre al PSESE, al PSA, al programma CARDS e alla recente PE, vanno ricordate la creazione dell'Agenzia Europea per la Ricostruzione in Kosovo (marzo 2000), il lancio della MPUE, dell'EUFOR e dell'Operazione Concordia nella FYROM (2003), e la collaborazione con l'OHR in BiH. Il fatto che l'UE sia oggi direttamente e profondamente impegnata nella stabilizzazione di tutti i possibili focolai di crisi della regione, ovvero la BiH, il Kosovo, il Montenegro e la FYROM, è la dimostrazione più evidente del nuovo interesse di Bruxelles nei confronti del sud-est europeo. In particolare, l'Europa, colpevole negli anni novanta di non avere saputo prevedere e gestire la dissoluzione della Federazione Jugoslava, sembra oggi avere compreso il valore geostrategico dei Balcani.

Nonostante ciò, l'UE non è ancora riuscita ad imporre la sua *leadership* nella regione. Ciò sembra dovuto al fatto che la prospettiva d'ingresso in Europa da essa offerta ai paesi dell'area non sia stata accompagnata dal superamento dei problemi più pressanti della regione. L'effetto indesiderato per Bruxelles è che invece di concentrarsi prioritariamente sull'Europa, i paesi PSA guardano ancora a Washington nella speranza di ricevere aiuti bilaterali e assistenza militare. Il loro obiettivo è quello di trarre il maggior profitto possibile dal contrasto tra Stati Uniti ed Europa, proprio in un momento come quello attuale in cui la cooperazione euro-atlantica è già ridotta<sup>220</sup>. La frattura UE-Stati Uniti e l'incapacità europea di trovare un *modus operandi* nella regione sono pertanto due fattori che stanno creando non poche difficoltà al processo d'integrazione europea dei Balcani occidentali.

## 9.2 - I paesi PSA : un insieme non omogeneo

Una delle maggiori difficoltà incontrate fino a questo momento dall'UE nella gestione del processo di stabilizzazione e associazione dei Balcani occidentali è stata quella di non essere stata sempre in grado di fornire assistenza alla regione nel suo complesso tenendo però parimenti conto delle differenze esistenti tra i cinque stati che la compongono. Questa difficoltà sembra derivare dal fatto che i paesi PSA non sono un insieme geopolitico completamente omogeneo.

---

<sup>220</sup> ID.

L'omogeneità della regione è dettata, infatti, più da fattori negativi che positivi. Quando si analizzano gli elementi che accomunano i cinque paesi che ne fanno parte si finisce inevitabilmente con l'evidenziare il fatto che tutti sono stati, chi direttamente e chi indirettamente, colpiti dalle guerre di secessione jugoslava degli anni novanta, e che tutti affrontano oggi enormi problemi di stabilità politica, economica e sociale.

A livello politico essi soffrono l'assenza di uno Stato di diritto basato sul rispetto delle regole democratiche, l'efficienza delle istituzioni e l'indipendenza del sistema giudiziario. A livello economico le inquietudini maggiori sono date dall'incapacità di adottare le riforme strutturali necessarie per passare ad un'economia di libero mercato e dalle dimensioni preoccupanti che ricopre nella regione l'economia informale legata a pratiche di corruzione e criminalità. Questi due fattori rappresentano ostacoli enormi alla crescita dell'investimento estero e alla creazione di lavoro. A livello sociale, si può dire che le tensioni interetniche che hanno caratterizzato lo scorso decennio sono lontane dall'essersi placate e gli avvenimenti dell'aprile 2004 in Kosovo ne sono la conferma più evidente. Quello che preoccupa è inoltre il sottosviluppo della società civile, fenomeno che può essere rilevato dalla debole crescita di associazioni e ONG locali, e dal diffuso disinteresse della popolazione per la sfera politica, elemento questo che facilita il mantenimento dei legami già esistenti tra i responsabili politici e le organizzazioni criminali.

Se l'omogeneità dei Balcani occidentali deriva dai fattori che si sono appena visti, l'eterogeneità degli stessi discende dalla novità di questo insieme geopolitico. I cinque Stati che ne fanno parte (Croazia, BiH, RSM, FYROM, Albania) presentano tra loro infatti differenze sostanziali. Innanzitutto lo sviluppo economico raggiunto dalla Croazia fa sì che su questo piano essa non possa considerarsi al livello degli altri paesi. In secondo luogo, l'eredità jugoslava in campo politico, amministrativo ed economico che Croazia, BiH, RSM e FYROM condividono tra loro, non è un fattore comune anche all'Albania, la quale a causa del suo passato comunista, conosce un sistema statale assai differente. Infine, va detto che, sebbene la storia recente di questi paesi sia stata indubbiamente condizionata dalle guerre dello scorso decennio, queste ultime hanno prodotto effetti diversi in ogni realtà, a seconda del fatto che esse siano state vissute direttamente da questi stati sul proprio territorio, dell'intensità con la quale sono state combattute, e della loro durata.

La diversità interna tra i cinque Stati dei Balcani occidentali trova conferma nei diversi stadi da essi raggiunti nel PSA. Fino ad ora, infatti, si è sempre parlato del loro processo d'integrazione come di un qualche cosa di unitario e di parallelo, come se tutti e cinque i paesi avessero contemporaneamente compiuto i medesimi passi di avvicinamento a Bruxelles. In realtà, sebbene

gli strumenti messi a disposizione dall'UE sono stati pressoché identici per tutti i Balcani occidentali, ogni paese occupa oggi una posizione differente nel PSA<sup>221</sup>.

Come integrare allora i paesi PSA? Come ricomporre l'unità dell'area senza sacrificare i progressi compiuti da ciascun paese? Per l'UE ciò rappresenta sicuramente un problema di non poco conto a livello di approccio globale all'integrazione di questi Stati. L'UE è, infatti, conscia del fatto che la creazione di un sottoinsieme politico ed economico in quell'area rappresenti una condizione indispensabile per il proseguimento del processo d'integrazione europea dei paesi che ne fanno parte; ma allo stesso tempo, il metodo dell'adesione collettiva non ha mai trovato applicazione nella storia del progetto europeo<sup>222</sup>.

Molto più di quanto, ad esempio, abbiano dovuto fare i paesi dell'Est europeo diventati recentemente membri dell'Unione, i Balcani occidentali non solo devono aprire i loro confini esterni verso lo spazio comunitario, ma devono anche aprire i loro confini interni, i quali risentono ancora pesantemente dei pregiudizi e delle barriere fisiche e mentali creati dalle guerre dello scorso decennio.

A livello di approccio globale all'integrazione dei paesi PSA, la scelta di aver privilegiato originariamente una strategia regionale, attraverso la creazione del PSESE (1999), ha sì garantito un maggiore coordinamento dei progetti di ricostruzione, ma non ha permesso all'UE di intervenire con strumenti adatti nelle singole realtà in cui si trovava ad operare.

Già all'epoca del lancio del PSESE, infatti, le differenze tra i vari paesi PSA erano più che evidenti. Le proteste di paesi come la Croazia, la quale si trovava, e si trova, in una posizione molto più prossima all'ingresso in Europa di quanto non lo fosse, ad esempio, proprio la BiH, condusse poi l'UE ad affiancare un approccio individuale (attraverso il PSA prima, e la PE poi) a quello regionale. Sebbene l'imminente ingresso della Croazia nell'Unione sancirà di fatto la fine dell'approccio regionale, ciò non toglie che la confusione creata dal mescolamento dei due metodi abbia limitato non poco l'efficienza dell'assistenza europea e la creazione di un reale clima di cooperazione tra i paesi della regione.

Pare, inoltre, opportuno evidenziare un ultimo aspetto. A differenza di quanto avvenuto con l'integrazione europea dei paesi dell'Europa orientale, quella dei paesi PSA è rallentata anche da un altro fattore strutturale: non vi è, infatti, nessuna significativa *leadership* politica regionale in grado

---

<sup>221</sup> L'Albania, nonostante siano state condotte dal gennaio del 2003 ben nove trattative per la negoziazione di un ASA, non ha ancora completato le riforme necessarie richieste da Bruxelles; la Croazia, dopo aver firmato un ASA (ottobre 2001) e aver presentato la sua candidatura (febbraio 2003), ha ricevuto il parere positivo da parte della CE per l'apertura delle negoziazioni d'accesso (primo semestre 2004) e attende ora una decisione del Consiglio in proposito; la FYROM dopo aver concluso un ASA nell'aprile 2001 ha sottoposto la sua candidatura nel marzo 2004; la CE ha invece intrapreso nell'autunno 2003 uno studio di fattibilità sull'apertura delle negoziazioni per un ASA con la RSM la cui pubblicazione è stata però rinviata. Per quel che riguarda il percorso della BiH, si rinvia al cap.VII.

<sup>222</sup> P.GARDE, in LEPAGE-KULLASHI, 2002.

di accrescere la cooperazione tra i paesi dell'area e tra questi e l'UE. Per quel che riguarda gli Stati già membri dell'UE, il sud-est europeo rappresenterebbe una zona d'interesse diretta per Italia, Grecia e Slovenia. Roma sembra, però, incapace di formulare una strategia di cooperazione di lungo termine nei confronti dell'area, confermando così quanto già avvenuto in occasione dell'allargamento all'Europa orientale; Atene vede invece frustrate le sue ambizioni politiche dalla debolezza della sua economia; e Lubiana ha già chiaramente dimostrato di preferire la cooperazione con Austria e Germania a quella con le "ex-sorelle" jugoslave .

Per quel che riguarda gli interessi degli Stati non ancora entrati nell'Unione, Romania e Bulgaria, a causa dei problemi di stabilità politica interna e le difficoltà delle rispettive economie, non riescono ancora a giocare un ruolo chiave nella regione; la Croazia, visti i recenti progressi effettuati nel campo della democratizzazione, sembra potere offrire la garanzia di un impegno più consistente nel futuro, ma per il momento, non avendo ancora risolto alcune questioni lasciate in sospeso con i paesi limitrofi (Slovenia, BiH e RSM), non può imporsi come paese-leader della cooperazione regionale. Proprio l'assenza di una *leadership* regionale renderebbe necessaria una presenza più consistente dell'UE la quale stenta, però, ad assumersi le proprie responsabilità.

### 9.3 - L'allargamento all'Europa orientale

La sfida rappresentata dall'integrazione dei paesi PSA si è presentata in un periodo estremamente delicato per l'UE: quello dell'allargamento a est dell'Unione. Quest'ultimo processo è, per ragioni evidenti quali il numero elevato di paesi coinvolti, la disparità economica esistente tra nuovi e vecchi membri, le conseguenze istituzionali che l'UE dovrà affrontare, un passaggio già di per sé critico nella storia del progetto europeo. Sebbene quest'ultimo non sia nato chiuso, ma abbia da sempre mostrato una tendenza naturale all'apertura, l'ingresso di 75 milioni di nuovi cittadini è comunque un elemento di preoccupazione. Le maggiori insidie sembrano derivare dal fatto che l'UE non ha mai conosciuto prima d'ora un allargamento di proporzioni così vaste.

E' chiaro quindi che il futuro europeo dei paesi PSA non dipenderà solo dai loro progressi, ma anche dalle conseguenze di medio-lungo periodo che il recente allargamento avrà sull'Unione: se l'Europa a 25 dovesse affrontare problemi consistenti nella formazione del consenso politico e nella gestione economica e budgetaria, è evidente che il loro ingresso sarebbe rinviato.

Il primo elemento da evidenziare è che la gestione in contemporanea dell'allargamento a est e del PSA dei Balcani occidentali ha letteralmente finito con il sovraccaricare il sistema comunitario<sup>223</sup> (e in particolare la CE), il quale deve affrontare ora seri problemi di bilancio e di coordinamento delle attività intraprese. Su questo punto è però importante anche sottolineare come l'esperienza accumulata con l'allargamento a Est rappresenti sicuramente una ricchezza della quale l'Unione potrà fare uso nella futura cooperazione con i paesi PSA.

Le conseguenze di tale sovrapposizione sul processo d'integrazione dei Balcani occidentali sono molteplici. Si può dire che, fino allo stadio attuale, il PSA abbia vissuto nell'ombra dell'estensione a est dell'Unione. In termini d'assistenza economica e di dialogo politico, le scelte compiute dall'UE in questi anni dimostrano come essa abbia dato assoluta priorità all'integrazione dell'Europa orientale, lasciando i Balcani occidentali in una sorta di anticamera rappresentato dalla promessa di un futuro europeo e allo stesso tempo dalla mancata estensione di adeguati strumenti di cooperazione economica e politica.

Per quanto concerne la cooperazione economica, l'UE sembra aver trattato fino ad ora i Balcani occidentali come una regione periferica la cui integrazione col mercato europeo è ancora vista come qualcosa di lontano. La conferma di tutto ciò ci viene proprio da un'analisi del supporto finanziario da essa fornito:

“in 2006, the EU promises to spend E 1.432 billion to help Bulgaria and Romania prepare for accession and catch up with the rest of the continent. This is equivalent to 2.6 percent of the combined GDP of these two countries. At present, the EU intends to allocate no more than E 500 million in total assistance to the countries of the Western Balkans, equivalent to only 1 percent of their GDP.”<sup>224</sup>

Sebbene questi dati non tengano conto dell'assistenza supplementare via CARDS decisa dall'UE a Salonicco, essi indicano comunque l'insufficienza dei mezzi economici concessi ai paesi dei Balcani occidentali. L'assistenza dell'UE non appare pertanto proporzionata allo *status* che la BiH e gli altri paesi PSA hanno raggiunto all'interno del processo d'integrazione europea.

A Salonicco (2003) l'UE decise di non rendere eleggibili i paesi PSA per l'assegnazione dei cosiddetti “fondi strutturali e di coesione”, previsti al capitolo 7 del regolamento finanziario dell'UE per gli Stati candidati all'ingresso. In quella circostanza l'UE affermò di fatto la volontà di mantenere il sistema CARDS come cornice generale della sua assistenza finanziaria ai Balcani occidentali. Tale decisione, provocata dalla richiesta da parte di alcuni paesi membri di vedersi

---

<sup>223</sup> Deve inoltre essere considerato anche il peso rappresentato del processo d'integrazione europea della Turchia.

<sup>224</sup> ESI, 2003.

ridistribuire le rispettive quote di fondi strutturali precedentemente fornite in vista dell'allargamento a est dell'Unione, sembra essere oggi, archiviata l'adesione dei nuovi membri, piuttosto inopportuna.

Così come è stato fatto con la Turchia, i paesi PSA dovrebbero poter beneficiare di questa fonte di finanziamento: ciò equivarrebbe ad una netta presa di posizione dell'UE in grado di rispecchiare la volontà strategica di integrare definitivamente il Sud-Est europeo.

In caso contrario, il rischio è quello che questa regione resti ai margini, o addirittura esclusa, dal processo d'integrazione socio-economica che l'UE sta compiendo nei confronti dell'Europa orientale e sud-orientale, non riuscendo più a colmare il *gap* che già la divide dal resto del continente. Il pericolo di un deterioramento delle posizioni dei paesi PSA è, a tutti gli effetti, reale. Alle difficoltà interne di ordine economico, politico e sociale a cui questi paesi dovranno fare fronte, bisogna effettivamente aggiungere anche quelle derivanti dalla probabile perdita di competitività nei confronti dei restanti stati della regione. L'accesso al mercato e ai finanziamenti europei permetterà, infatti, ai paesi dell'Europa orientale e dei Balcani orientali di elevare i loro *standard* di vita e di intensificare i rapporti economici e commerciali con i gli stati più ricchi del continente già membri dell'Unione.

Il divario in termini di crescita e sviluppo economico, già enorme allo stadio attuale, tra i paesi membri dell'UE e i paesi PSA è destinato pertanto ad aumentare in assenza di un impiego più sostanzioso di risorse finanziarie e politiche da parte di Bruxelles. Dal momento che questi paesi faranno, comunque, prima o poi parte dello spazio comunitario, l'UE non ha nessun interesse ad accrescerlo: essa dovrebbe quindi concedere sin da ora a questi stati l'accesso a tutti i programmi di pre-adesione<sup>225</sup>.

Limitatamente al caso bosniaco, la possibilità per il paese di aver accesso ai fondi destinati agli paesi candidati rivestirebbe una duplice importanza: innanzitutto permetterebbe al paese di ammortizzare le conseguenze negative prodotte dalla riduzione dell'aiuto economico internazionale e dai costi derivanti dallo smantellamento del sistema produttivo socialista; in secondo luogo, il rispetto dei criteri stabiliti dall'UE per l'utilizzazione di tali fondi potrebbe produrre effetti positivi sul sistema politico ed economico bosniaco andando a ridurre la dipendenza dal sostegno internazionale di cui il paese soffre.

Il principio dell'*additionality*, basato sull'idea che i fondi europei vadano ad aggiungersi a degl'investimenti pubblici già esistenti o prevedano forme di finanziamento congiunto, dovrebbe stimolare le autorità bosniache ad assumere un atteggiamento più parsimonioso in materia di spesa pubblica. Il fatto poi che l'assistenza europea sia condizionata dalla formulazione da parte del paese destinatario di una programmazione di lungo periodo comprendente una gerarchia di progetti ritenuti da esso come prioritari obbligherebbe la classe politica bosniaca a collaborare e ad aprire il dialogo in merito alle riforme di cui il paese necessita. Infine, il concetto di *partnership*, proposto ai paesi PSA già Salonicco, e basato sull'idea di una stretta collaborazione tra l'UE e i destinatari dell'aiuto nelle fasi di progettazione, implementazione e supervisione dei programmi, non potrebbe

---

<sup>225</sup> ESI, 2004.

che incrementare la capacità tecnica dell'apparato statale bosniaco e la conoscenza da parte di quest'ultimo dei metodi di lavoro comunitari.

Si noterà, inoltre, che tutti i canali di cooperazione appena descritti, coinvolgendo direttamente e in maniera principale, il governo centrale, oltre ad accrescerne le competenze, avrebbero anche un impatto positivo sul tentativo di ridurre l'eccessiva decentralizzazione dello Stato bosniaco.

## 9.4 - Risultati alterni nella stabilizzazione di Croazia e Repubblica di Serbia e Montenegro

La collocazione geopolitica che fa della BiH uno stato accerchiato, gli intensi rapporti intrattenuti dalle comunità serba e croata del paese con le rispettive madrepatrie e, infine, la sensibilità del paese all'evoluzione della situazione kosovara<sup>226</sup>, sono solo alcuni dei fattori che rendono la stabilità interna di questo paese estremamente dipendente dall'andamento della situazione regionale. In questo senso una ulteriore carenza dell'UE nella gestione del PSA della BiH può essere trovata nella mancata creazione di un contesto di stabilità per l'area comprendente i paesi dell'ex-Jugoslavia. In particolare, l'UE ha offerto un sostegno marginale alla normalizzazione dei rapporti di Sarajevo con Croazia e RSM, dal momento che ha conseguito risultati alterni nella stabilizzazione interna di questi due stati.

### 9.4.1 - La stabilizzazione di Zagabria

Per quel che concerne la Croazia, si è già sottolineato in precedenza come il supporto offerto da Zagabria alla comunità erzegovese si sia considerevolmente ridotto rispetto allo scorso decennio. In questo contesto il ruolo giocato dall'UE può considerarsi positivo. Dovendo, infatti, concentrare tutti i suoi sforzi nell'adempimento delle richieste fatte da Bruxelles in vista dell'ormai prossimo ingresso nell'UE (2007), la Croazia sembra essersi accorta che il mantenimento dei legami con la comunità erzegovese comportava costi politici ed economici troppo elevati. Il progetto tudjimaniano di riunificazione di tutte le popolazioni croate della regione entro un unico Stato può quindi considerarsi oggi abbandonato.

---

<sup>226</sup> Dati i problemi di convivenza esistenti in quella regione tra la comunità serba e quella musulmana.

La conferma di tutto ciò arriva, proprio, dal comportamento della comunità croata di BiH, e in particolare da quello dei leader dei partiti nazionalisti. Quest'ultimi hanno, infatti, smesso di reclamare l'indipendenza dalla BiH, e hanno adottato un atteggiamento fortemente ostruzionista all'interno della FBiH, che si concretizza nel rifiuto di cooperare con i responsabili politici della comunità musulmana e soprattutto nella richiesta insistente di creazione di una terza entità nel paese.

In prospettiva vi sono tuttavia due fattori in grado di condizionare i rapporti tra Sarajevo e Zagabria. Innanzitutto vi è un fattore esterno che potrebbe in qualche modo riaccendere le speranze independentiste (o autonomiste) della comunità erzegovese: il mutamento della politica americana nei Balcani, e in BiH in particolare. Washington sembra infatti mostrare preoccupanti segni d'insofferenza nei confronti del contesto bosniaco che, malgrado il mantenimento della presenza internazionale e la caduta dei regimi nazionalisti in Serbia e Croazia, resta comunque instabile e privo di miglioramenti di rilievo. Se gli Stati Uniti dovessero rivedere in modo drastico la propria politica balcanica, facendo venire a mancare il loro sostegno al progetto di una BiH unita e multietnica, i maggiori beneficiari potrebbero essere proprio i croato-erzegovesi<sup>227</sup>.

In secondo luogo, il parere positivo recentemente offerto dalla CE fa sì che la data più probabile per l'ingresso della Croazia nell'UE, considerato anche il fatto che esso verrebbe a coincidere con quello di Romania e Bulgaria, sembra essere quella del 2007. Inutile dire che questo processo avrebbe effetti di rilievo nell'andamento dei rapporti tra Sarajevo e Zagabria. L'effetto immediato che si produrrà riguarderà sicuramente il regime dei passaporti; con l'ingresso della Croazia nell'UE infatti: *"some half-million Bosnian citizens do enjoy the privilege of visa-free entry to EU because they also hold Croatian passports. Come 2007, these same Bosnian inhabitants could also be EU citizens"*<sup>228</sup>. Ma l'apertura delle trattative con Bruxelles obbligherà Zagabria a fornire anche delle risposte concrete su questioni lasciate in sospeso con i paesi limitrofi, in particolare quelle relative alla protezione dei diritti delle minoranze, e a offrire un supporto più consistente ai lavori del TPIJ. In entrambi i casi lo scontro con Sarajevo sembra essere inevitabile.

## 9.4 .2 - La mancata stabilizzazione di Belgrado

Se il processo di avvicinamento a Bruxelles ha contribuito ad ammorbidire considerevolmente i legami tra la Croazia e la comunità erzegovese, lo stesso non può essere detto per la Serbia e i legami che quest'ultima intrattiene con la RS. Qui l'azione dell'UE è stata

---

<sup>227</sup> E.COCCO e A.PETEK, in LIMES, 2003.

<sup>228</sup> ICG, 2003a.

decisamente più fallimentare. La RSM<sup>229</sup>, è stata all'interno dei paesi PSA il destinatario dell'aiuto finanziario più consistente sotto il programma CARDS, ma i risultati di una stabilizzazione effettiva stentano a vedersi. Al contrario il paese, in seguito all'uccisione del primo ministro Z. Djindjic (marzo 2003) sembra per l'ennesima volta trovarsi di fronte al bivio rappresentato dal percorrere la via euro-atlantica o dal consentire il ritorno delle forze nazionaliste del passato<sup>230</sup>.

La forte instabilità politica finisce inevitabilmente con l'avere risvolti di rilievo sulla gestione da parte di Belgrado dei possibili focolai di tensione interni. Il governo centrale, alle prese con una forte crisi interna, sembra infatti rinviare al futuro ogni decisione sullo *status* del Montenegro e del Kosovo, i quali sono destinati a rimanere due fattori di forte instabilità regionale. A questo proposito, va detto che l'accordo firmato il 14 marzo 2002 tra Serbia e Montenegro<sup>231</sup>, sebbene sia stato presentato da J.Solana come l'elemento in grado di mettere fine alle tensioni serbo-montenegrine, non sembra tuttavia aver ridotto di molto le spinte separatiste di Podgorica.

Il problema dello statuto del Montenegro è destinato a riemergere nel 2005 e il futuro dell'Unione con la Serbia è sempre più avvolto dall'incertezza. Il referendum sull'indipendenza (o meno) del Montenegro sembra avere allo stadio attuale ben poche possibilità di vedere trionfare i sostenitori dell'Unione. Sebbene l'UE continui a dichiarare che Serbia e Montenegro entreranno come un solo Stato in Europa, il divario tra i due si è decisamente approfondito. Le due repubbliche costituiscono oggi due spazi fortemente divisi da un punto di vista economico, politico e giuridico.

La mancanza di una soluzione definitiva alla questione serbo-montenegrina contribuisce quindi a rendere il clima politico a Belgrado particolarmente teso: ciò ostacola notevolmente l'integrazione europea della Serbia, differendo al futuro tutti i vantaggi che la BiH potrebbe ottenere dall'avvicinamento di Belgrado a Bruxelles. Il PSA della RSM è infatti estremamente problematico. In particolare, l'UE esprime costantemente la propria insoddisfazione per la lentezza del processo di armonizzazione dei sistemi economici delle due repubbliche, condizione necessaria per accedere alle negoziazioni di un ASA. Come per la BiH, anche per la RSM i tempi di un ipotetico ingresso nell'UE sono piuttosto dilatati e per niente definiti.

Risultati non certamente migliori sono stati ottenuti dall'UE nella gestione della fase post-conflitto in Kosovo. Sebbene l'UE rappresenti il principale *donor* nell'assistenza militare e umanitaria e nella ricostruzione della regione, la massiccia presenza europea non è riuscita a impedire il riaccendersi delle rivalità nel marzo 2004. L'UE non ha nemmeno prodotto risultati di rilievo per quanto riguarda il miglioramento della situazione economica e politica del paese. Come la BiH, e forse ancora più della BiH, il Kosovo è molto vicino dal divenire un *failed state*.

<sup>229</sup> Considerata qui come l'insieme composto da Serbia, Montenegro e Kosovo.

<sup>230</sup> L.ZANONI, in LIMES, 2003.

<sup>231</sup> Il quale sancì: 1) la creazione di un'Unione tra la Serbia e il Montenegro; 2) l'armonizzazione dei rispettivi sistemi economici; 3) e il rinvio di tre anni del referendum sulla possibilità dell'indipendenza montenegrina.

L'indecisione che regna riguardo il suo futuro *status* fa sì che sia la Serbia sia l'Albania si guardino bene dall'investire nella regione, lasciando così sprofondare l'economia kosovara nei buchi neri della disoccupazione e della criminalità organizzata.

L'UE non ha ancora trovato una soluzione valida per lo *status* del Kosovo, ma il continuo rinvio di una decisione definitiva, in un contesto di fuga degli attori internazionali dai Balcani, comporta costi finanziari sempre maggiori e il rischio di un deterioramento della situazione. La decisione della comunità internazionale sullo statuto finale del Kosovo, attesa per la metà del 2005, avrà ripercussioni notevoli sul contesto bosniaco. In particolare, una eventuale perdita del Kosovo potrebbe aumentare in Serbia la popolarità dei partiti nazionalisti e spingere Belgrado a richiedere una "compensazione" in RS attraverso una divisione della BiH<sup>232</sup>.

## 9.5 - La scarsa integrazione della Bosnia Erzegovina nel sistema economico comunitario

Le carenze dell'attuale assistenza comunitaria alla BiH sono altrettanto evidenti nel settore economico-finanziario. Il programma pluriennale CARDS, sebbene abbia conosciuto modifiche durante il vertice di Salonicco (2003)<sup>233</sup>, prevedeva, infatti, per il periodo 2002-2004 forme di finanziamento progressivamente calanti per la BiH (così come per tutti altri paesi PSA). Nel 2005 si assisterà all'attribuzione della seconda *tranche* di aiuti il cui montante complessivo previsto per l'insieme dei paesi destinatari è stato rivisto al rialzo, sempre in occasione del vertice di Salonicco, rispetto alla somma originariamente stabilita<sup>234</sup>. La previsione di una riduzione dell'assistenza via CARDS è, con riferimento alla situazione bosniaca, un fattore di profonda inquietudine. Come si è visto, infatti, il paese dipende ancora oggi in modo consistente dal sostegno economico fornito dalla comunità internazionale ed è destinato a conoscere nei prossimi anni una crisi economica strutturale derivante dalla riduzione dell'aiuto internazionale e dal completamento del processo di privatizzazione. La BiH, invece di una riduzione dell'assistenza economica europea, necessiterebbe pertanto di un mantenimento del finanziamento via CARDS sui livelli conosciuti negli anni passati e dell'introduzione di forme e progetti di finanziamento in grado di stimolare le *partnership* locali.

---

<sup>232</sup> ICG, 2004.

<sup>233</sup> Corrispondenti ad un aumento dei fondi attribuiti alla BiH pari a 7 milioni di euro (EC, 2004a).

<sup>234</sup> Il finanziamento supplementare sarà complessivamente pari a 210 milioni di euro (THESSALONIKI AGENDA, 2003).

Un'altra fonte di preoccupazione è data dalle relazioni commerciali intrattenute dalla BiH con l'UE. A scapito delle misure commerciali autonome in vigore dal 2000<sup>235</sup>, gli scambi realizzati dalla BiH con l'Unione sono rimasti, limitatamente al periodo 2001-2002, assai modesti. Le esportazioni bosniache hanno raggiunto una cifra d'affari attorno ai 0.6 miliardi di euro, mentre quelle dell'Unione verso la BiH sono state pari a circa 1.3 miliardi di euro<sup>236</sup>. Come evidenziato dalla stessa CE: *“la BiH n'a pas été en mesure de tirer pleinement parti du régime commercial libéralisé de l'Union pour accroître ses exportations”*<sup>237</sup>. E' evidente che l'incapacità da parte di Sarajevo di approfittare delle condizioni commerciali offerte dall'UE derivi dalla divisione che ancora caratterizza il mercato interno del paese e dal mancato rinnovamento del suo apparato industriale. La conseguenza è che questi fattori impediscono all'economia bosniaca di essere competitiva sul mercato europeo e di affrontare la concorrenza degli'altri paesi della regione. In questo settore, pertanto, gli strumenti messi a disposizione dall'UE sembrano non aver tenuto debitamente in considerazione le specificità dell'economia e del mercato interno della BiH.

Vi è, tuttavia, un altro aspetto sempre di carattere economico che non è stato sufficientemente preso in considerazione dall'UE: quello della cooperazione regionale. Uno degli obiettivi del PSESE era quello di riuscire a creare una zona di libero scambio regionale come presupposto all'integrazione economica dei paesi PSA nel mercato europeo. Tale progetto, avviato nel giugno del 2001, sebbene abbia conosciuto una evoluzione importante grazie alla decisione dei Capi di Stato di BiH, Croazia e RSM di rinforzare la cooperazione tra i tre paesi (luglio 2002), resta ancor oggi in gran parte incompiuto. Come evidenziato da V. Gligorov:

“Les Balkans ne connaissent pas d'intégration interne, non plus qu'il ne sont ont intégrés à l'UE...même là où on remarque d'importants courants commerciaux entre les pays balkaniques, on peut s'attendre à ce que ces échanges se réduisent en même temps que seront supprimées les barrières qui rendent actuellement difficile le commerce avec les pays de l'UE”<sup>238</sup>.

L'approccio adottato dall'UE ha generato delle conseguenze negative sulla situazione bosniaca. Se è vero, infatti, che il rilancio dell'economia bosniaca dipende, per caratteristiche strutturali, forse più di ogni altro paese della area dal ristabilimento dei legami commerciali regionali interrotti negli'anni novanta, il fatto che si sia voluto procedere in questa direzione in un contesto interno caratterizzato dalla debolezza dello Stato centrale e dalla forte autonomia delle due

---

<sup>235</sup> Le quali permettono l'accesso libero e senza restrizioni quantitative nel mercato europeo del 95% dei prodotti provenienti dalla BiH.

<sup>236</sup> EC, 2003b.

<sup>237</sup> ID.

<sup>238</sup> V. GLIGOROV, 2003, *“Intégration européenne et échanges interbalkaniques”*, tratto da : [www.balkans.eu.org](http://www.balkans.eu.org).

Entità sembra aver prodotto più danni che benefici al paese. Come sottolineato da N. Vukadinovic, infatti:

“Pour l’heure, la coopération se limite aux relations des Croates et des Serbes de BiH avec respectivement la Croatie e la Serbie, toutes relations qui vont dans le sens d’une désintégration économique du pays plutôt que dans celui d’une recomposition”<sup>239</sup>.

La BiH si trova quindi oggi in netto ritardo sia nel processo d’integrazione economica con l’UE sia in quello d’integrazione interbalcanica, fattori che contribuiscono ad accentuarne la debolezza economica e l’isolamento.

Proprio quest’ultimo elemento, l’isolamento, sembra essere uno dei problemi più urgenti a cui la BiH deve trovare soluzione. La sua posizione nello scacchiere balcanico fa sì che da un punto di vista delle infrastrutture e dei collegamenti internazionali:

“la Bosnie est partie prenante du système de circulation transbalkanique. Or, en dehors de l’axe Budapest-Osijek-Sarajevo-Opuzen (delta de la Neretva sur l’Adriatique), le pays ne dispose pas de grands axes internationaux, ce qui contribue à son isolement relatif”<sup>240</sup>.

Se si eccettua il collegamento appena ricordato, il quale rappresenta l’Asse C del Corridoio 5 all’interno del sistema di collegamenti pan-europei<sup>241</sup>, la BiH non è attraversata da nessun altro corridoio pan-europeo di trasporto che interessi l’area centro-orientale e balcanica o da altre vie significative facenti parte del sistema di circolazione transbalcanico. Come evidenziato sempre da Sanguin, infatti: “l’*autoroute M1-E70 Ljubljana-Zagreb-Belgrade-Nis-Skopje passe au nord de la Bosnie tandis que la route de la riviera adriatique M2-E65 Rijeka-Zadar-Split-Dubrovnik borde la Bosnie par le sud*”<sup>242</sup>. A ciò deve aggiungersi il fatto che la BiH non dispone di reali sbocchi marittimi, essendo il corridoio di Neum praticamente inutilizzato a causa dell’assenza di un vero collegamento su strada con l’interno del paese e della concorrenza di altri porti sull’Adriatico notevolmente più sviluppati.

La possibilità per la BiH di non rimanere estranea alle reti di comunicazione che attraversano la penisola balcanica dipenda pertanto dallo sviluppo dell’asse Vc del Corridoio V. Questa bretella, infatti, oltre a permettere il collegamento della BiH con l’Europa orientale,

---

<sup>239</sup> VUKADINOVIC, 2003.

<sup>240</sup> SANGUIN, 2001.

<sup>241</sup> L’asse C è stato inserito all’interno del sistema di corridoi pan-europei in seguito alla conclusione del DPA con l’obiettivo d’integrare la BiH nella rete di collegamenti già esistente.

<sup>242</sup> SANGUIN, 2001.

attraversa da nord a sud il paese e passando per Sarajevo e Mostar termina nel porto di Ploče, in Croazia<sup>243</sup>.

Lo sviluppo dell'asse Vc, per il quale l'UE ha previsto un investimento di 257 milioni di euro, conosce però tre ostacoli principali. Innanzitutto “*quella in Bosnia è una strada difficile, per l'orografia ma anche per via dei traffici illeciti, con un paesaggio segnato ancora oggi dalle ferite della guerra*”<sup>244</sup>. Nel tratto bosniaco dell'asse Vc, la via terrestre riveste un ruolo predominante rispetto al trasporto ferroviario: l'attuale progetto di costruzione di un'autostrada che andrà a collegare la BiH al Corridoio Vc, nonché altri cantieri riguardanti percorsi terrestri interni al paese, vengono così ad assumere un'importanza notevole. Questa constatazione è confermata anche dal fatto che:

“nei traffici bilaterali tra i paesi dell'Unione Europea e l'ex Jugoslavia, con la riattivazione del Corridoio X, la via di terra è destinata a recuperare naturalmente un ruolo predominante nei rapporti con i paesi posti a nord dei Balcani occidentali, rendendo la funzione dell'Adriatico (e del Corridoio IV) piuttosto complementare”<sup>245</sup>.

Il secondo ostacolo è rappresentato dalla concorrenza che la bretella Vc subirà ad opera del progetto di rinnovamento della Strada 4 Bar-Belgrado. Questo percorso, che si sviluppa essenzialmente in territorio serbo-montenegrino, sebbene abbia ricevuto un finanziamento notevolmente inferiore rispetto alla diramazione bosniaca del Corridoio V e sia stato concepito in funzione complementare rispetto a quest'ultima, rischia invece di assorbirne quote di traffico considerevoli vista la lentezza con la quale procedono i lavori nell'asse Vc.

L'ultimo freno allo sviluppo del percorso Budapest-Sarajevo-Ploče è infine rappresentato dall'incerto avvenire del porto croato. Quest'ultimo, alla pari di quanto avviene nella via terrestre, si trova ad essere in competizione con Bar all'interno del più vasto sistema portuale adriatico. Bar e Ploče rappresentano infatti, se si esclude Spalato, gli unici due porti dell'area centro-adriatica con reali prospettive internazionali. Al momento sembra però che sia Bar a ricevere le preferenze dell'UE, vista la possibilità di collegamenti che esso è in grado di offrire con Belgrado e il Corridoio 10<sup>246</sup>.

Nel campo delle infrastrutture si potrebbe quindi dire che il sostegno offerto dall'UE alla BiH sembra essersi concentrato nella ricostruzione dei collegamenti danneggiati durante il conflitto più che sulla creazione di un sistema di trasporti conforme agli *standards* europei. Ma se la BiH

<sup>243</sup> Va ricordato che il DPA ha attribuito alla BiH la possibilità di accesso al porto croato, creando *de facto* una zona di libero scambio e garantendo alla BiH una apertura sull'Adriatico di cui questo paese non disponeva.

<sup>244</sup> E. MARTIAL, in LIMES, 2003.

<sup>245</sup> FAVARETTO, GOBET, 2001.

<sup>246</sup> E.MARTIAL, in LIMES, 2003.

deve entrare in Europa, l'insieme delle sue infrastrutture non può restare quello dell'epoca in cui essa apparteneva alla Federazione Jugoslava.

Il supporto di Bruxelles alla creazione di una rete di comunicazioni efficiente e collegata ai grandi assi di trasporto regionali ed europei sembra essere pertanto un elemento chiave per lo sviluppo economico della BiH. Ciò permetterebbe infatti un abbassamento dei costi di trasporto e una maggiore integrazione nei mercati continentali in grado così di rompere l'isolamento di cui il paese è oggi vittima. Lo sviluppo economico, di cui la creazione d'infrastrutture di trasporto efficienti è una condizione ineludibile, rappresenta uno strumento essenziale di integrazione e stabilizzazione di cui la politica può fare uso.

La BiH ha firmato nell'ottobre 2003 un protocollo d'intesa con gli altri paesi dell'area balcanica per lo sviluppo di una rete regionale di infrastrutture di trasporto: viste le condizioni finanziarie dei paesi interessati, è evidente che per raggiungere gli obiettivi stabiliti il sostegno economico europeo dovrà essere sostanzioso.

## Conclusioni

### *Bosnia, un futuro in Europa?*

A dieci anni di distanza da Dayton, la BiH sembra essere sempre più il risultato di un'alchimia diplomatica che, pur avendo messo fine ad un massacro, non offre ancora garanzie di stabilità né sul piano locale né su quello regionale. Le lacune del DPA sono oggi più che mai evidenti. Avendo interinato gli effetti della pulizia etnica e la filosofia segregazionista delle élites nazionaliste responsabili dello scoppio del conflitto, il DPA ha sancito *de facto* la divisione del paese secondo linee di appartenenza etnica.

E' stata così creata per la prima volta nella storia del paese una relazione indissolubile tra l'appartenenza ad una comunità e la porzione di territorio da questa occupata. Dayton ha poi dato vita ad uno Stato altamente decentralizzato, sottoposto a continue spinte centrifughe che solo la presenza militare, politica ed economica della comunità internazionale ha potuto contenere e, in parte, ridimensionare.

La scomposizione del territorio ha inoltre prodotto un quadro socio-economico in continuo degrado che, invece di ridimensionare alcuni effetti perversi del periodo bellico, sembra averli protetti. All'interno delle comunità serba e croata si è così favorito lo sviluppo di reti criminali e di traffici illeciti; in quella musulmana la diffusione di cellule integraliste collegate al terrorismo internazionale. La creazione delle due Entità e la legittimazione della divisione etno-territoriale sono, pertanto, due ostacoli enormi alla ricostituzione di un unico mercato interno e alla riconciliazione sociale. Ciò fa sì che la BiH sia oggi lo Stato più povero tra le ex-repubbliche jugoslave e una realtà continuamente minacciata da un aumento della tensione intercomunitaria.

Pertanto, considerati il contesto generale di ritiro delle forze internazionali dal paese e i numerosi problemi in campo politico, economico e sociale che deve affrontare, la BiH non è così lontana dal rappresentare oggi, assieme al Kosovo, un *failed state* nei Balcani. Occorre, tuttavia, fare una distinzione fondamentale tra la situazione bosniaca e quella kosovara. Come evidenziato da M.Moratti:

“Il fatto che lo status della Bosnia come un soggetto di diritto internazionale sia stato previsto già a Dayton ha eliminato fin dall'inizio la possibilità di secessioni armate da parte della Repubblica Srpska o dei cantoni dell'Erzegovina. La Bosnia sarebbe continuata ad esistere e questa è la differenza che vedo tra la Bosnia e il Kosovo [...]”.<sup>247</sup>

La BiH di oggi non è più lo Stato fantasma dei primi anni del dopo Dayton. La forte autonomia concessa dalla Costituzione alla RS e alla FBiH è stata in parte bilanciata dallo slittamento verso il centro di alcune competenze originariamente attribuite alle Entità e dalla creazione di nuove istituzioni comuni. Tutto questo è stato però raggiunto senza dar vita ad una vera e propria riforma del quadro daytoniano, il quale, a un decennio dalla sua creazione, resta formalmente inalterato. La divisione interna al paese, nonché l'importanza che Dayton finì con l'assumere per il mantenimento dello *status quo* regionale, hanno impedito, e impediscono ancora oggi, ogni sua modifica diretta.

Per cambiare, e cioè per garantire la governabilità del paese, la BiH è stata, quindi, costretta a passare “a lato” del sistema-Dayton. La mancanza di cooperazione tra le parti e la struttura troppo debole dello Stato hanno reso inevitabile, come era del resto prevedibile visti i compiti attribuiti loro a Dayton, il coinvolgimento crescente degli attori internazionali, nella persona dell'Alto Rappresentante, per garantire l'implementazione del DPA e la promozione delle riforme.

La BiH è oggi uno Stato in cui la transizione postbellica sembra essere bloccata: i progressi compiuti sulla via della democratizzazione e dell'integrazione europea sono, infatti, il frutto

---

<sup>247</sup> MORATTI, 2004.

rispettivamente dell'azione delle comunità internazionale e di una progressiva presa di coscienza da parte dell'UE del destino europeo di questo paese, più che il risultato di un impegno diretto delle autorità bosniache.

Il fatto di essersi soffermati a lungo sull'analisi e l'evoluzione della struttura dello Stato data alla BiH a Dayton aveva l'obiettivo di dimostrare come, anche a dieci anni di distanza dalla conclusione di quell'accordo, *“il nodo irrisolto della questione bosniaca sia di natura istituzionale”*<sup>248</sup>. Si sosterrà, pertanto, la tesi di M. Ducasse-Rogier secondo cui:

“Cette structure, bi-polaire mais tri-communautaire, fragile et sans logique, reflète cependant une réalité: la preuve (par l'absurde) que Dayton n'apportait au problème de la Bosnie qu'une solution imparfaite, ne consistant qu'en une superposition de propositions ou de plans préalablement imaginés par des médiateurs peu inspirés et parant au plus pressé.”<sup>249</sup>

Dayton ha fermato una guerra, ma non ha alcuna possibilità di garantire lo sviluppo democratico ed economico della BiH. E' evidente, infatti, che la BiH di Dayton, pur con tutte le modifiche che in via indiretta sono state apportate alla sua struttura originaria, non potrà raggiungere Bruxelles in tempi rapidi e senza dar vita all'alquanto originale categoria di allargamento ad un protettorato *de facto*.

Tutti i tentativi diretti di riforma dell'organizzazione dello Stato finora sperimentati sono falliti perché non tenevano conto delle rispettive paure delle tre comunità del paese. La fine della Federazione Jugoslava, la guerra del 1992-1995, il clima d'instabilità persistente a livello regionale, sono tutti fattori che hanno prodotto, per ragioni diverse all'interno delle tre comunità, un forte senso d'insicurezza e di diffidenza nei confronti dell'altro. E' proprio su queste paure che si fonda all'interno delle tre comunità il potere dei partiti nazionalisti.

In un contesto di pace negativa all'interno e di instabilità a livello regionale come quello attuale, Dayton non è però riformabile alla base perché ogni comunità sentirebbe una variazione dello *status quo* come un tentativo di prevaricazione da parte delle altre. La logica di Dayton potrà essere superata solo dopo aver fornito risposte adatte al bisogno di sicurezza delle tre comunità e aver stabilizzato il quadro regionale.

L'intangibilità di Dayton comporta naturalmente costi sociali ed economici enormi per la BiH e richiederà un'assistenza più consistente da parte dell'UE proprio perché il quadro daytoniano non corrisponde a nessuna logica di funzionalità dello Stato.

---

<sup>248</sup> L. IUCCI, in LIMES, 2003.

<sup>249</sup> DUCASSE-ROGIER, 2003.

Nonostante quanto detto finora, e *“de façon paradoxale, la BiH est plus proche de l’UE que les autres pays de la région, grâce notamment à la présence sur le terrain des institutions européennes et aux programmes de l’UE.”*<sup>250</sup> Nel 1995, data che segnò la fine del conflitto armato e l’inizio del processo di ricostruzione, l’UE era presente in BiH attraverso l’amministrazione della città di Mostar, un programma d’assistenza umanitaria (ECHO), e un contributo finanziario per quell’anno di 216,38 milioni di euro<sup>251</sup>. Nel 2005, la BiH è una potenziale candidata all’ingresso nell’UE.

L’incognita e, al tempo stesso, l’attualità della questione bosniaca, risiedono proprio su questo punto: sarà in grado l’UE, date le sue carenze in materia di difesa e di politica estera, di rispondere al bisogno di sicurezza che proviene dalla BiH e dai Balcani in generale? Obbligando l’UE a offrire delle risposte concrete anche nel settore militare l’allargamento al sud-est europeo si distingue profondamente da quello all’Europa dell’est. Proprio il peso che avrà sull’UE la stabilizzazione (o meno) dei Balcani, ci fa sostenere che il futuro dell’UE dipenderà molto più dall’allargamento ai paesi PSA che da quello all’Europa orientale.

Il fatto che la BiH sia uscita solo da un decennio dal conflitto più violento che l’Europa abbia conosciuto sul suo suolo dal 1945, lo stato di dipendenza economica e politica in cui essa versa, e, infine, la sua struttura istituzionale, la quale pone seri dubbi di compatibilità con il sistema europeo, sono tutti elementi che fanno sì che l’integrazione della BiH rappresenti indubbiamente un *unicum* per Bruxelles.

I vantaggi di cui Bruxelles può oggi godere nell’offrire assistenza ai paesi PSA sono di triplice natura. Innanzitutto, essendosi concluso l’allargamento a est, l’UE ha disponibilità finanziarie maggiori da consacrare al sud-est europeo. In secondo luogo, l’UE può usufruire dell’enorme esperienza accumulata proprio di recente dalla cooperazione instaurata con i dieci nuovi paesi membri. Infine, vi sono diversi strumenti e metodi di lavoro utilizzati da Bruxelles nei rapporti con i paesi candidati che combaciano perfettamente con le esigenze dei paesi PSA, e in particolar modo con quelle del sistema politico-economico bosniaco.

Nonostante la distanza che separa Dayton da Bruxelles sia ancora enorme, il futuro della BiH sarà comunque in Europa. Delle motivazioni di carattere geostrategico hanno obbligato, infatti, l’UE a non abbandonare la BiH a se stessa. I passi compiuti in quest’ultimi anni nei confronti dei Balcani occidentali, hanno fatto di questa regione *“un territorio che dovrà fare parte prima o poi dello spazio comunitario”*<sup>252</sup>.

---

<sup>250</sup> VUKADINOVIC, 2003.

<sup>251</sup> EC, *“BiH and the European contribution”*, tratto da: [www.europa.eu.org](http://www.europa.eu.org), marzo 2004.

<sup>252</sup> L.UCCI, in LIMES, 2003.

Dopo avere attraversato diverse stagioni di incertezza e superato le profonde divisioni interne, l'UE sembra essere riuscita a definire i suoi confini. Sotto l'impulso della Commissione Prodi, Bruxelles ha, infatti, optato per un progetto assai ampio di Unione, la quale finirà con il comprendere, oltre all'Europa dell'est, anche i Balcani e la Turchia.

Proprio il caso turco, data la presenza del fattore musulmano, assume per le prospettive d'integrazione della BiH un'importanza tutta particolare. Le reazioni di alcuni paesi membri ai recenti passi d'avvicinamento a Bruxelles compiuti dalla Turchia sono un valido esempio del fatto che, in un certo senso, essi si immaginino meglio le regioni periferiche dell'Unione che il suo spazio interno. Si assiste dunque alla formulazione in negativo dello spazio comunitario: in questo caso, l'UE non è Turchia, ma potrebbe non essere nemmeno BiH.

Qual è, allora, il criterio discriminante? Forse l'appartenenza religiosa? L'UE finisce dove comincia l'islam? L'islam bosniaco che bussa alla porte dell'UE non è certo qualcosa di cui il vecchio continente possa avere paura. Il fatto che in BiH siano attive cellule di Al-Qa'ida non significa che l'islam bosniaco sia un islam radicale, ma che vada trovata al più presto una soluzione allo *status* di quel paese.

Nel corso di questa trattazione si è volontariamente evitato ogni riferimento ad una data possibile per l'adesione della BiH all'UE. Il 10 aprile 2003 il governo bosniaco ha dichiarato che il 2009 sarà l'anno dell'ingresso della BiH nell'UE. Questa previsione, oltre a evidenziare una scarsa conoscenza dei metodi di lavoro comunitari da parte delle autorità bosniache, sembra essere del tutto irrealizzabile. Da un lato, infatti, l'UE necessiterà di diverso tempo per digerire le conseguenze politiche, economiche ed istituzionali dell'allargamento all'Europa orientale. Dall'altro, la BiH è ancora molto lontana dal soddisfare anche uno solo dei tre parametri per l'ammissione fissati dall'UE a Copenaghen (1993)<sup>253</sup>.

L'ASA è l'ultima fase del percorso di adesione che l'UE ha previsto per i paesi PSA. Questo percorso si compone di tre fasi indispensabili: lo studio di fattibilità; la negoziazione dell'ASA, che richiede circa un anno; e la ratifica dello stesso da parte di tutti i membri dell'UE, del Parlamento europeo e del paese interessato (questa fase dura circa due anni). Una volta ratificato l'ASA è possibile iniziarne la realizzazione che può durare un periodo compreso fra i sei e i dieci anni.

Stabilire sin da ora una data precisa per l'ingresso della BiH nell'UE sembra, pertanto, essere un esercizio inutile e controproducente. Ciò non ci impedisce, tuttavia, di affermare che difficilmente la BiH raggiungerà l'Europa prima del 2020.

---

<sup>253</sup> I tre parametri sono: 1) criterio politico, il quale tiene conto dei progressi compiuti da un paese nel rispetto dei principi democratici, visti sotto il duplice angolo del pluralismo politico e del rispetto delle minoranze; 2) criterio economico, riguardante la capacità di un paese di affrontare la concorrenza; 3) conformità all'*acquis* comunitario.

# Lista delle abbreviazioni

ASA	Accordo di Stabilizzazione e Associazione
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
BiH	Bosnia Erzegovina
BERD	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
BM	Banca Mondiale
CAFAO	<i>Custom and Fiscal Assistance Office</i>
CARDS	<i>Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation</i>
CE	Commissione Europea
CTF	<i>Consultative Task Force</i>
DEI	<i>Directorate for European Integration</i>
DPA	<i>Dayton Peace Agreement</i>
ECHO	<i>European Community Humanitarian Office</i>
EUFOR	Forza di Stabilizzazione dell'Unione Europea
FBiH	Federazione croato-musulmana
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FYROM	Antica Repubblica Federale Jugoslava di Macedonia
HDZ	Comunità Democratica Croata
IEBL	<i>Inter-Entity Boundary Line</i>
IFOR	<i>Implementation Force</i>
IPTF	<i>International Police Task Force</i>
MPUE	Missione di Polizia dell'Unione Europea
NATO	Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord
OBNOVA	"Ricostruzione" (Programma Europeo)
OHR	Ufficio dell'Alto Rappresentante

ONG	Organizzazioni Non Governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PE	Partnership Europea
PESC	Politica Estera e di Sicurezza dell'Unione Europea
PfP	<i>Partnership for Peace</i>
PHARE	Aiuto Europeo alla Ricostruzione dell'Europa Centrale e Orientale
PIC	<i>Peace Implementation Council</i>
PSA	Processo di Stabilizzazione e Associazione
PSESE	Patto di Stabilità per l'Europa del Sud-Est
RFY	Repubblica Federale di Jugoslavia
RS	<i>Republika Srpska</i>
SBiH	Partito per la Bosnia Erzegovina
SBS	<i>State Border Service Programme</i>
SDA	Partito dell'Azione Democratica
SDP-BiH	Partito Social-Democratico
SDS	Partito Democratico Serbo
SFOR	<i>Stabilization Force</i>
SIPA	<i>State Information and Protection Agency</i>
RSM	Repubblica di Serbia e Montenegro
TAIEX	<i>Technical Assistance and Information Exchange Office</i>
TPIJ	Tribunale Penale Internazionale per i crimini nella ex- Jugoslavia
UE	Unione Europea
UEO	Unione dell'Europa Occidentale
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
UNPROFOR	Forza di Protezione delle Nazioni Unite

# **Annesso I**

**Sintesi dei 18 punti della Road Map**

- 6 Adozione di una nuova legge elettorale e finanziamento autonomo del processo elettorale.
- 7 Adozione di una legge sul Servizio Civile.
- 8 Creazione di un Segretariato per la Presidenza della Repubblica e accordo sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri e sulle relative procedure legali.
- 9 Adozione di un nuovo quadro normativo relativo al funzionamento dell'Assemblea Parlamentare.
- 10 Introduzione di un passaporto unico a livello nazionale.
- 11 Dare esecuzione alla Legge sullo *State Border Service* e assicurarne l'adeguato finanziamento.
- 12 Assicurare l'adeguato finanziamento ai lavori della Corte Costituzionale.
- 13 Abolizione degli Uffici di Pagamento.
- 14 Creazione di una Tesoreria di Stato.
- 15 Rimozione delle barriere al commercio ancora esistenti tra le Entità.
- 16 Creazione di un Istituto Nazionale per la Certificazione dei Prodotti.
- 17 Adozione di una legge sulla concorrenza e la protezione del consumatore.
- 18 Assicurare l'implementazione della legislazione sull'investimento straniero.
- 19 Garantire l'esecuzione della Legge sulla Proprietà dei Beni.
- 20 Garantire un impegno più deciso, a tutti i livelli di governo, per la creazione delle condizioni necessarie al ritorno dei profughi e dei rifugiati.
- 21 Dare esecuzione alle decisioni prese dalle istituzioni competenti in materia di tutela dei diritti umani e assicurarne il finanziamento.
- 22 Approvare e dare effettiva esecuzione alla legge sul servizio giudiziario delle Entità.

23 Cooperare con l'Alto Rappresentante nella riforma del servizio televisivo pubblico sia a livello nazionale sia a livello entitativo.

## **Annesso II**

### **Le 16 priorità dello Studio di Fattibilità**

7 Rispetto delle obbligazioni internazionali<sup>254</sup>.

8 Soluzione dei problemi di *governance*<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> In particolare: garantire una maggiore cooperazione con il TPIJ; dare piena esecuzione alle clausole della *Road Map* e alle richieste formulate dal Consiglio d'Europa.

<sup>255</sup> Garantire, cioè, il reale funzionamento dei nuovi ministeri e una programmazione di lungo termine da parte della compagine governativa che corrisponda alle possibilità finanziarie dello Stato.

- 9 Sviluppo di un efficiente apparato amministrativo.
- 10 Coordinamento efficiente del PSA da parte del DEI.
- 11 Esecuzione della normative esistenti in materia di diritti umani<sup>256</sup>.
- 12 Perfezionamento del sistema giudiziario<sup>257</sup>.
- 13 Lotta contro la criminalità organizzata<sup>258</sup>.
- 14 Miglioramento delle strutture incaricate dei problemi riguardanti il diritto d'asilo e l'emigrazione.
- 15 Riforma del sistema doganale e fiscale<sup>259</sup>.
- 16 Adozione di una legge di bilancio e introduzione di una pianificazione pluriennale in materia.
- 17 Miglioramento della capacità di registrazione a bilancio delle entrate statali.
- 18 Creazione di un sistema di rilevazione statistica unico a livello nazionale.
- 19 Sviluppo di una politica commerciale coerente.
- 20 Creazione di un mercato unico dell'energia.
- 21 Creazione di uno mercato interno integrato.
- 22 Creazione di un servizio radio-televisivo conforme agli standards europei.

---

<sup>256</sup> Attraverso il reinserimento economico e sociale dei profughi e dei rifugiati e il corretto funzionamento delle istituzioni incaricate della tutela dei diritti umani.

<sup>257</sup> Da raggiungersi attraverso la creazione di un Consiglio unico nazionale dei Giudici e dei Procuratori e il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura dal potere politico.

<sup>258</sup> Importante in questo settore è la riforma strutturale del corpo di polizia.

<sup>259</sup> Da raggiungersi attraverso l'adozione della normativa sulla fiscalità diretta e l'introduzione della IVA a livello nazionale.

# Bibliografia

AA.VV., 2002, *La comunità internazionale e la questione balcanica*, Catanzaro, Rubbettino.

AA.VV., 1999, *La pace e la guerra. I Balcani in cerca di futuro*, Milano, Il Sole 24 Ore.

AA.VV., 1994, *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata*, Roma, Istituto Affari Istituzionali, Franco Angeli Editore.

BIAGINI, Antonello, GUIDA, Francesco, 1997, *Mezzo secolo di socialismo reale: l'Europa centro-orientale dal secondo conflitto mondiale all'era postcomunista*, Torino, G.Giappichelli Editore.

BIANCHINI, Stefano, 1993, *Sarajevo, le radici dell'odio. Identità e destino dei popoli balcanici*, Roma, Edizioni Associate.

BIANCHINI, Stefano, 1997, *The Balkans and the challenge of economic integration, regional and European perspectives*, Ravenna, Longo Editore.

BIANCHINI, Stefano, 1998a, *State Building in the Balkans, dilemmas on the eve of the 21st century*, Ravenna, Longo Editore.

BIANCHINI, Stefano, 1998b, *The Yugoslav conflict and its implications for international relations*, Ravenna, Longo Editore.

BIANCHINI, Stefano, 1999, *La questione jugoslava*, Firenze, Giunti.

BOSE, Sumantra, 2002, *Bosnia after Dayton: nationalist partition and international intervention*, London, Hurst&Company.

BOUGAREL, Xavier, 1996, *Bosnie anatomie d'un conflit*, Paris, La Découverte.

BOUGAREL, Xavier, CLAYER, Nathalie, 2001, *Le nouvel islam balkanique*, Paris, Maisonneuve et Larose.

BOULANGER, Philippe, 2002, *La BIH : une géopolitique de la déchirure*, Paris, Karthala.

CARTER, F.W., NORRIS, H.T., 1996, *The changing shape of the Balkans*, London, UCL Press.

COT, Jean, 1996, *Dernière guerre balkanique ? Ex-Yougoslavie : témoignages, analyses, perspectives*, Paris, L'Harmattan.

COT, Jean, 1998, *Demain la Bosnie*, Paris, L'Harmattan.

DUCASSE-ROGIER, Marianne, 2003, *A la recherche de la Bosnie-Herzégovine : la mise en œuvre de l'accord de paix de Dayton*, Genève, PUF.

ESI (European Stability Initiative), 2000, *The Brussels PIC Declaration and a state-building for Bosnia and Herzegovina*, Berlin-Brussels-Sarajevo.

ESI, 2001a, *Reshaping international priorities in Bosnia and Herzegovina*, Berlin-Brussels-Sarajevo.

ESI, 2001b, *In search of politics: the evolving international role in Bosnia and Herzegovina*, Berlin-Brussels-Sarajevo.

ESI, 2002a, *Imposing constitutional reform? The case for ownership*, Berlin-Sarajevo.

ESI, 2002b, *Western Balkans 2004, assistance, cohesion and the new boundaries of Europe*, Berlin-Brussels-Sarajevo.

ESI, 2003, *The Road to Thessaloniki: Cohesion and the Western Balkans*, Berlin.

ESI, 2004a, *Governance and Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-Industrial Society and the Authoritarian temptation*, Berlin-Sarajevo.

ESI, 2004b, *Recommendations, Wilton Park Conference, 10 June 2004*.

EUROPEAN COMMISSION (EC), 2001a, *Bosnia and Herzegovina Country Strategy Paper 2002-2006*, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, 2001b, *CARDS Assistance Programme to the Western Balkans, Regional Strategy Paper 2002-2006*, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, 2002, *Bosnia and Herzegovina Stabilisation and Association Report 2002*, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, 2003a, *Communication from the Commission to the Council: the Western Balkans and European Integration*, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, 2003b, *Rapport de la Commission au Conseil sur l'état d'avancement de la Bosnie-Herzégovine à négocier un accord de stabilisation et d'association avec l'Union Européenne*, Bruxelles.

EUROPEAN COMMISSION, 2003c, *Communication from the Commission to the Council and the Parliament : preparing for the participation of the Western Balkans countries in Community programmes and agencies*, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, 2004a, *Commission Staff Working Paper: Bosnia and Herzegovina Stabilisation and Association Report 2004*, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, 2004b, *Report from the Commission: the Stabilisation and Association process for South East Europe, Third Annual Report*, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, 2004c, *Council Decision (presented by the Commission): on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina*, Brussels.

FAVARETTO, Tito, GOBET, Sergio, 2001, *L'Italia, l'Europa centro-orientale e i Balcani: corridoi pan-europei di trasporto e prospettive di cooperazione*, Bari, Laterza.

GIANSILY, Jean-Antoine, 1999, *L'Union Européenne et la crise yougoslave*, Paris, Denoël.

ICG (*International Crisis Group*), 1999a, *Why no one invest in Bosnia and Herzegovina?*, Sarajevo-Brussels.

ICG, 1999b, *Is Dayton Failing? Bosnia four years after the Peace Agreement*, Sarajevo.

ICG, 2001, *Bosnia's precarious economy: still not open for business*, Sarajevo-Brussels.

ICG, 2003a, *Thessaloniki and after II: the EU and Bosnia*, Sarajevo-Brussels.

ICG, 2003b, *Bosnia's nationalist governments: Paddy Ashdown and the paradoxes of state building*, Sarajevo-Brussels.

ICG, 2004, *Euforia: changing Bosnia's security arrangements*, Sarajevo-Brussels.

LEPAGE, Dominique, KULLASHI, Muhamedin, 2002, *Ex-Yougoslavie: une Europe du sud-est en construction*, Paris, Harmattan.

MAGNO, Alessandro Marzo, 2001, *La guerra dei dieci anni*, Milano, Il Saggiatore.

MALCOLM, Noel, 1994, *Bosnia, a Short History*, London, Macmillan.

MARTELLI, Fabio, 1997, *La guerra di Bosnia. Violenza e miti*, Bologna, Il Mulino.

MORIN, Edgar, 1996, *Les fratricides. Yougoslavie-Bosnie, 1991-1995*, Paris, Arléa.

MUDRY, Thierry, 1999, *Histoire de la Bosnie-Herzégovine, faits et controverses*, Paris, Ellipses.

PIRJEVEC, Jože, 2001, *Le guerre jugoslave : 1991-1999*, Torino, Einaudi.

PREVELAKIS, Georges, 1994, *Les Balkans. Cultures et géopolitique*, Paris, Nathan.

ROUX, Michel, 1997, *Frontières, territoires, et échanges dans les Balkans dans la perspective de l'intégration européenne*, Montpellier, Territoires en mutation.

SAMARY, Catherine, 1994, *La déchirure yougoslave, questions pour l'Europe*, Paris, Harmattan.

SHATZMILLER, Maya, 2002, *Islam and Bosnia, Conflict Resolution and Foreign Policy in Multi-Ethnic States*, Montreal & Kingston-London-Ithaca, McGill-Queen's University Press.

SOLIOZ, Christophe, DIZDAREVIC, Svebor André, 2003, *La Bosnie-Herzégovine, enjeux de la transition*, Paris, L'Harmattan.

WELFENS, Paul J.J., 2001, *Stabilising and Integrating the Balkans*, Berlin, Springer-Verlag.

## Articoli e riviste specializzate

KNAUS, Gerald, MARTIN, Felix, 2003a, *Travails of the European Raj*, Journal of Democracy, Vol. 14 Num.3.

KNAUS, Gerald, MARTIN, Felix, 2003b, *After the Bonn Powers*, Sarajevo.

LIMES (*Rivista Italiana di Geopolitica*), 2003, *Il nostro Oriente*, 6-2003, Gruppo Editoriale l'Espresso.

SANGUIN, André-Louis, 2001, « La Bosnie, état tricéphale des Balkans », in *Géographie et Cultures*, n°38.

VUKADINOVIC, Nebojsa, 2001, « BIH 2000-2001, quelle intégration pour un pays désintégré? », in *Le Courrier des pays de l'est*, giugno-luglio, La Documentation Française.

VUKADINOVIC, Nebojsa, 2002, « Bosnie-Herzégovine 2001-2002 : un maillon de la recomposition régionale », in *Le Courrier des pays de l'Est*, n.1026, La Documentation Française.

VUKADINOVIC, Nebojsa, 2003, « Bosnie-Herzégovine 2002-2003 : un pas en avant, deux pas en arrière », in *Le Courrier des pays de l'Est*, n.1035-1037, La Documentation Française.

## Fonti internet

[www.ifimes.org](http://www.ifimes.org)

IFIMES, 2004a, « *Bosnia and Herzegovina : political crisis of the leading coalition of the national parties and the pressing need for early elections* ».

[www.ohr.int](http://www.ohr.int)

OHR, 1995, *Dayton Peace Agreement*.

ASHDOWN, Paddy, 2004, *“From Dayton to Brussels”*.

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

EU-Western Balkans Summit-Declaration, 2000, Zagreb.

EU-Western Balkans Summit-Declaration, 2003, Thessaloniki.

Thessaloniki Agenda, giugno 2003.

[www.osservatoriobalcani.org](http://www.osservatoriobalcani.org)

POLARA, Teresa, 2001, *I Paesi balcanici e l'Unione Europea: a che punto è l'integrazione?*.

## **Siti internet consultati**

[www.balkans.eu.org](http://www.balkans.eu.org)

[www.balkanweb.com](http://www.balkanweb.com)

[www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)

[www.esiweb.org](http://www.esiweb.org)

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

[www.ohr.int](http://www.ohr.int)

[www.osservatoriobalcani.org](http://www.osservatoriobalcani.org)