

# Bosnia-Erzegovina: una nuova sfida per la politica estera dell'Unione Europea

Stefania Perna

## INDICE

### *I. PREMESSA*

#### CAPITOLO 1: La nuova realtà bosniaca

- 1.1. L'eredità degli Accordi di Dayton
- 1.2. La figura dell'Alto Rappresentante
- 1.3. Nuove problematiche interne e regionali
- 1.4. La situazione economica

#### CAPITOLO 2: La politica estera dell'Unione Europea verso i Balcani

- 2.1. Il Processo di Stabilizzazione e Associazione e le prospettive di ampliamento
- 2.2. Difficoltà interne all'UE

#### CAPITOLO 3: La difficile relazione tra UE e Bosnia-Erzegovina

- 3.1. Ampliamento o Associazione?
- 3.2. Il ruolo degli Stati Uniti

### *II. Conclusioni*

### *III. Bibliografia*

## *I. PREMESSA*

Lo scorso 26 marzo è avvenuto un cambiamento importante nello scenario politico della Bosnia-Erzegovina. L'Alto Rappresentante per l'Unione Europea, Miroslav Lajčák, ha presentato anticipatamente le proprie dimissioni, denunciando lo scarso interesse che la Comunità internazionale, ed in particolare l'Unione Europea e gli Stati Uniti, stavano prestando a questo paese.

La Bosnia-Erzegovina è uscita dalla guerra da poco più di 15 anni, tuttavia la sua situazione interna continua ad essere estremamente complessa. Ad una condizione di instabilità economica se ne deve sommare un'altra, nella quale l'impasse politica tra le diverse fazioni non permette al Governo di Sarajevo di portare avanti quelle riforme necessarie per garantire al paese l'ingresso nell'Unione Europea. Il Trattato di Pace ratificato nel 1995, i cosiddetti Accordi di Dayton, è riuscito a porre fine al confronto armato tra le diverse etnie presenti all'interno del territorio bosniaco, però non è riuscito a costruire un modello di stato funzionale. L'obiettivo primario di Dayton è stato quello di garantire a ciascuna fazione, i Serbi-bosniaci, i Bosniaci e i Croati, un potere bilanciato che permettesse loro una divisione del governo e un'amministrazione autonoma sul territorio, il quale, a sua volta, fu diviso secondo le linee etniche in Repubblica Sprska, serba, e nella Federazione di Bosnia-Erzegovina, bosniaca e croata. Questa separazione, concretata anche dal rispetto della IEBL (Inter-Entity Boundary Line), non ha permesso in nessun modo una cooperazione tra le diverse comunità, le quali si sono radicalizzate a livello politico, causando una nuova presa di forza dei movimenti nazionalisti.

A questo panorama si deve poi sommare l'imponente presenza internazionale, realizzata attraverso l'istituzione dell'Alto Rappresentante, carica stabilita con Dayton, che per molti anni ha amministrato lo stato bosniaco e lo ha trasformato quasi in un protettorato internazionale, togliendo responsabilità alla classe politica locale.

Nel frattempo a livello internazionale, eventi come la guerra al terrorismo in Afghanistan e Iraq hanno spogliato la Bosnia-Erzegovina dell'attenzione internazionale, un fatto estremamente grave se si considera l'attuale panorama

politico internazionale nel quale la recente dichiarazioni di indipendenza del Kosovo e i fallimenti di riforma costituzionale bosniaca hanno causato quella che è stata definita la peggiore crisi politica dal 1995 ad oggi.

Sarebbe opportuno non dimenticare inoltre che la Bosnia continua ad essere dipendente dal processo di integrazione europea, che però a sua volta sembra trovarsi ad un punto morto a causa dell'inattività dell'Esecutivo di Sarajevo e anche per le forti divisioni interne all'istituto comunitario.

A Lajčák è succeduto il nuovo Alto Rappresentante Valentin Inzko che ora si trova ad avere a che fare con un compito estremamente importante: cercare di risolvere la crisi bosniaca per andare avanti con il programma di riforma interno e allo stesso tempo portare avanti il processo di integrazione europea, un compito rilevante non solo per il futuro del paese balcanico ma anche per la reputazione della politica estera dell'Unione Europea.

## CAPITOLO 1: La nuova realtà bosniaca

### 1.1. L'eredità degli Accordi di Dayton

Il Trattato di pace di Dayton è quell'accordo, concluso in Ohio il 21 novembre del 1995 e firmato a Parigi il 14 dicembre, con cui si pose fine al confronto armato tra Serbi e Bosniaci e che dotò la Bosnia di una cornice istituzionale che avrebbe poi regolato la vita economica e politica della Bosnia per gli anni successivi. Se uno dei grandi meriti del Trattato di Dayton è stato certamente quello di porre fine al bagno di sangue che ha caratterizzato la storia della Bosnia tra il 1992 e il 1995, dall'altra parte questo accordo contiene numerosi limiti che al giorno d'oggi stanno mostrando tutta la loro forza e le cui conseguenze stanno mettendo in pericolo la stabilità della Bosnia-Erzegovina.

Da un'analisi strutturale si evince come il testo del trattato si componga di tre elementi principali: una prima parte nella quale vengono riassunti i principi generali; un seconda, composta da 11 annessi, che regola lo stabilimento della pace e le regole per la ricostruzione del paese ed infine un ultimo gruppo di norme che regola la firma e l'entrata in vigore del trattato. Questi 11 annessi possono a loro volta essere divisi in due categorie, la prima riguardante gli aspetti militari e la seconda nel quale sono contenuti quelli civili. Questi ultimi contengono i principi fondamentali e la struttura istituzionale dello stato oltre che studiare quei problemi specifici dello stato bosniaco, la cui risoluzione è indispensabile per il suo stesso funzionamento (Gradari, 2008).

Una caratteristica unica del Trattato di pace di Dayton è quella di includere anche, all'annesso 4, la Costituzione bosniaca, la carta fondamentale che regola tutta la struttura e il funzionamento dell'organismo statale. A differenza dei testi costituzionali usuali, quello creato per la Bosnia è stato il risultato di un lavoro svolto a livello internazionale che però manca completamente del coinvolgimento e

dell'approvazione da parte della popolazione locale. Questo fatto ha causato non solo un totale disinteressamento da parte della cittadinanza bosniaca ma anche ha lasciato poco spazio ad eventuali modifiche del testo che avrebbero potuto essere effettuate nel corso degli anni per adattare le leggi alla mutevole realtà bosniaca.

Secondo alla costituzione, la Bosnia Erzegovina è una Federazione composta da due entità, la Repubblica Serba (Repubblica Srpska), e la Federazione Croato-musulmana (costituita da Croati e Bosniaci), le quali si dividono il territorio della federazione rispettivamente per il 49% e il 51%. *“Bosnia and Herzegovina shall consist of the two Entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska”* (OHR, 1995). Inoltre la costituzione contempla la creazione del distretto di Brcko, che diviso nel corso della guerra tra le due parti del conflitto, è ora caratterizzato da uno status di neutralità grazie ai risultati del lavoro di un tribunale istituito da Dayton e guidato dallo statunitense R. Owen. *“The Parties agree to binding arbitration of the disputed portion of the Inter-Entity Boundary Line in the Brcko area”* (OHR, 1995).

Normalmente, gli accordi di pace creati nella fase di ricostruzione post-conflitto mirano a minimizzare i rischi di costruire un edificio costituzionale nel quale il potere si perde tra le varie entità. Per questo motivo normalmente si preferisce mettere il governo nelle mani di un unico potere centrale, evitando di creare formazioni federali (Cox, 2001). In realtà quello che è stato fatto a Dayton contraddice apertamente questa formula generale.

In effetti, il sistema di ripartizione del potere descritto negli articoli 3.1 e 3.2 del testo costituzionale nell'annesso di Dayton, è sì caratterizzato per essere diviso tra gli organi centrali e quelli appartenenti alle tre comunità di Serbi, Croati e Bosniaci. Nonostante la Federazione di Bosnia Erzegovina sia riconosciuta formalmente come un'entità unica, al suo interno le due etnie, croata e bosniaca, sono a sua volta divise e si regolano quasi autonomamente. In effetti uno dei principi sopra cui ci si è basati per l'organizzazione del potere in questo paese è stato quello di garantire a ciascuna delle entità poteri equiparabili, cercando in questo modo di non facilitare una comunità a scapito

dell'altra. Questo comporta che nonostante esistano poteri statali, gestiti da istituzioni come il Parlamento, la Presidenza o la Corte Costituzionale, questi ultimi incontrino forti limiti a favore invece degli organi locali, condizionamenti che si riferiscono tanto alla politica interna che a quella estera. Nel primo caso le limitazioni per i poteri centrali sono di una certa importanza, perché dal controllo statale sono stati esclusi la supervisione sulle forze di polizia, per esempio. E' stato inoltre previsto che ogni cittadino di ciascuna entità non goda solamente della cittadinanza della federazione, ma anche di quella dell'etnia a cui appartiene; che il mantenimento degli organi centrali dipenda dalle contribuzioni fiscali di ogni comunità ed in ultimo, elemento chissà ancora più determinante, che ogni entità abbia il potere di voto sulle decisioni nazionali ogni qualvolta vengano messi in discussione gli "interessi vitali" della comunità. Quello che rimane a disposizione degli organi centrali è il controllo della politica interna ed estera, oltre che la politica monetaria, quella doganale, quella dei trasporti e delle comunicazioni. Persino questo settore però incontra importanti limiti poiché ad ogni entità è permesso creare "relazioni speciali" con gli stati vicini, come Serbia Croazia. Questa complessa struttura di Governo, che comprende 14 livelli di governo, fa della Federazione di Bosnia Erzegovina lo stato più decentralizzato del mondo. Questo aspetto ha un'ovvia conseguenza economica perché il sostentamento di questo complesso apparato assorbe più del 60% del PIL annuale (Sebastian, 2007). Quello che la Federazione bosniaca sembra essere, è un organismo basato sul triplo principio di "One State – two entities – three nations", secondo la definizione di Seizovic (Seizovic, 2007).

Questo complesso sistema costituzionale porta con sé successi e fallimenti. Se da una parte Dayton ha permesso la stabilizzazione militare ed ha posto fine alla guerra tra le diverse fazioni, dall'altro ha permesso e facilitato anche il ritorno dei rifugiati, un'indipendente gestione del processo elettorale ed anche un progressivo rafforzamento delle strutture centrali dello stato grazie alla figura dell'Alto Rappresentante, che ha funzionato come supervisore e modulatore dello stato. La sua figura sarà maggiormente analizzata nel prossimo paragrafo.

Quello che qui interessa sottolineare sono, a parte i successi, i fallimenti del progetto di Dayton, perché fino a questo momento sono questi ultimi i principali responsabili della grave crisi politica vissuta dalla Bosnia.

La maggiore critica che potrebbe essere avanzata contro Dayton è quella di essersi focalizzato troppo sulla protezione delle singole etnie che sulla cura del sentimento nazionale. I multipli livelli di governo, le deboli competenze affidate alle istituzioni centrali e le barriere fisiche e di carattere politico hanno favorito lo sviluppo prima di tutto di uno spirito individuale più che nazionale. Un elemento decisivo in questo senso è stato senza dubbio il potere di veto concesso alle tre comunità. Se da una parte il tentativo di concedere gli stessi poteri è stato un elemento importante e fondamentale per giungere all'accordo di pace e per porre fine al confronto armato, dall'altra parte questo potere ha bloccato completamente la capacità decisionale a livello centrale. In questo modo ogni singola etnia è in grado di bloccare una decisione del governo ogni qualvolta che questa sia contro gli interessi nazionali, o per meglio dire, del gruppo. Questa situazione sicuramente ha minato la democrazia bosniaca sotto tre aspetti fondamentali. In primo luogo le istituzioni rappresentano il cittadino prima di tutto sotto l'aspetto locale, e non nazionale; dall'altra parte quelli che non si sentono di appartenere a nessuna etnia in particolare, non hanno nessun elemento a cui fare riferimento ed in ultima istanza anche i partiti politici sono più propensi ad assumere attitudini di tipo nazionalista (Sebastian, 2007). Questa situazione viola inoltre quotidianamente la Convenzione per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (ECHR). Questo documento infatti stabilisce la protezione di ogni individuo non sulla base della sua appartenenza etnica, religiosa o sociale, ma solamente per il fatto stesso di essere un essere umano (Seizovic, 2007).

In effetti, a parte il SDP, partito di opposizione a livello centrale, tutte le altre formazioni politiche possono essere classificate sulla base dell'aspetto etnico: Serbi (SNSD, SDS e PDP); Bosniaci (SDA, SBiH e SDP) e Croati (HDZ BH e HDZ 1990) (Sebastian, 2007). In particolare sono stati il SDA, l'HDZ e il SDS ad ereditare il controllo dell'ex Unione dei Comunisti anche durante il periodo della guerra. Questo significa che queste tre organizzazioni politiche sostituirono un sistema dove il

controllo del potere militare, economico e politico era nelle mani del governo centrale, e una volta ottenuto, non hanno avuto nessuna intenzione di rimetterlo un'altra volta nelle mani di un centro governativo del quale non riconoscono la superiorità (Cox, 2001). Una conseguenza di questa situazione è stata quindi la incapacità di sviluppare un potere forte e capace di portare avanti non solo l'obiettivo di ricostruire il paese, ma anche quello di incamminarsi verso uno sviluppo economico. Questa situazione ha inoltre causato il disinnamoramento dei cittadini nei confronti della *res publica*, anche perché la maggioranza dei rappresentanti politici sono stati gli stessi che hanno guidato la nazione duramente la guerra e che sono ancora più facilmente oggetto di corruzione. Un rapporto redattato dall'UNDP rivela inoltre che la grande maggioranza della popolazione vorrebbe cambiare il modello di Dayton. Sulla base di questa indagine nove persone su dieci hanno risposto affermativamente alla domanda se sarebbe opportuno cambiare il modello politico imposto da Dayton (UNDP, 2007).

Un altro elemento che aumenta la sensazione di divisione all'interno della Bosnia è la presenza della IEBL (Inter-Entity Boundary Line), una linea di demarcazione che separa l'entità serba da quella croato-bosniaca. Questa "frontiera interna" coincide con la linea che separava le milizie serbe dalle altre nel momento della stipulazione degli accordi di Dayton. In effetti la sua demarcazione è stata anche contemplata negli annessi 2 dell'Accordo. *"The Republic of Bosnia and Herzegovina, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska (the "Parties") have agreed [...] The boundary between the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska (the "Inter-Entity Boundary Line") shall be as delineated on the map at the Appendix"* (OHR, 1995).

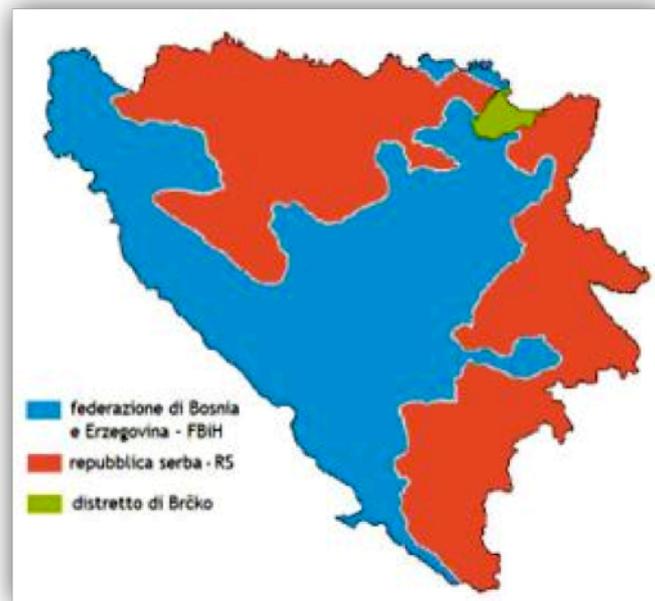
**Table V** **How widespread do you think corruption, understood as taking bribes and abuse of office for personal gain, is in the following institutions**

	Bosniak majority areas				Croat majority areas				Serb majority areas			
	March 08.	June 08.	Sept 08.	Nov 08.	March 08.	June 08.	Sept 08.	Nov 08.	March 08.	June 08.	Sept 08.	Nov 08.
<b>FBIH Parliament</b>												
Not at all	0,6	2,5	2,7	0,9	2,7	1,5	1,5	0,8	5,9	1,7	0,6	0,4
A little	8,0	7,0	11,1	7,8	18,3	11,0	15,7	12,2	20,5	17,4	28,4	18,3
Moderately	8,1	11,0	11,0	10,7	26,4	19,1	27,3	19,9	12,5	11,5	16,7	16,5
Fairly	25,6	16,7	17,4	21,1	26,4	47,3	28,4	35,5	29,3	24,8	22,3	29,8
Very	57,7	65,0	57,8	59,5	26,1	21,2	27,3	33,7	33,8	44,6	31,9	35,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>FBIH Government</b>												
Not at all	0,6	2,0	2,5	0,9	2,5	2,1	1,4	1,2	4,9	1,9	0,6	0,7
A little	8,6	7,5	9,1	7,5	16,5	8,6	14,5	10,8	20,0	16,7	27,5	17,3
Moderately	7,9	10,2	11,5	11,1	26,9	19,1	28,0	22,5	12,3	12,0	17,3	17,4
Fairly	25,5	16,4	16,4	19,6	26,4	47,9	30,2	32,5	29,6	24,5	21,6	29,6
Very	57,4	64,1	60,8	60,9	27,7	22,3	25,9	33,2	33,2	44,9	33,0	35,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>RS National Assembly</b>												
Not at all	0,6	2,5	2,3	0,5	2,4	1,0	1,4	0,8	5,7	2,3	3,0	2,2
A little	5,5	5,7	5,1	6,6	13,7	5,9	14,2	6,3	22,7	17,9	30,3	19,3
Moderately	6,7	9,9	11,6	9,9	24,5	17,5	21,8	16,5	14,5	14,2	14,9	17,5
Fairly	25,2	15,4	18,0	18,4	25,1	50,1	31,3	34,9	28,7	25,0	20,6	31,3
Very	64,1	66,5	63,0	64,6	34,3	25,6	31,4	41,5	28,4	40,6	31,3	29,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>RS Government</b>												
Not at all	0,6	2,5	1,9	0,5	2,3	0,5	1,4	0,8	5,5	2,9	3,3	1,5
A little	5,0	5,8	5,1	7,2	12,3	5,3	13,7	6,8	22,3	17,9	29,5	20,2
Moderately	6,5	9,6	9,1	9,6	24,3	20,7	25,9	15,1	16,1	13,2	13,7	16,8
Fairly	23,2	15,2	19,1	18,6	26,5	48,7	29,6	34,3	29,2	24,7	21,1	32,0
Very	64,6	66,9	64,8	64,1	34,6	24,8	31,4	45,0	26,9	41,3	32,5	29,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Municipal authorities</b>												
Not at all	0,6	2,4	5,5	1,0	2,8	0,8	2,2	0,4	5,5	1,8	2,3	1,8
A little	8,8	7,1	8,9	10,6	12,3	12,1	14,1	8,6	20,2	16,0	25,9	19,7
Moderately	13,3	11,6	13,3	16,4	29,0	26,4	25,5	21,8	19,0	16,9	17,6	16,6
Fairly	23,2	16,5	17,6	21,4	27,1	37,8	29,0	36,1	27,7	22,2	25,0	30,5
Very	54,1	62,5	56,7	50,6	28,7	22,8	31,1	33,1	29,8	48,1	31,2	31,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Public opinion polls conducted for EWS by Prism Research

Fonte: UNDP 2008

La presenza di questa frontiera finisce con istituzionalizzare i risultati Della pulizia etnica commessa durante il conflitto e conferma il principio di divisioni del paese sulla base dell'appartenenza alle comunità. Se quindi sotto l'aspetto del diritto internazionale la Bosnia deve essere considerata uno stato unitario, a livello mentale la popolazione riconosce *de facto* una divisione e il confine tra le diverse etnie, tanto che la Repubblica serba potrebbe essere considerata uno "stato dentro lo stato" (Gradari, 2008).



IEBL Fuente: it.wikipedia.org

Quello che sembra quindi è che gli Accordi di Dayton, nonostante siano stati importantissimi per porre fine al confronto armato, non hanno in alcun modo cercato di cambiare la logica portata avanti dalle élite nazionaliste, al contrario ha solamente istituzionalizzato la situazione scaturita dalla guerra e stabilito un legame tra la popolazione e il territorio che prima non era mai esistito (Gradari, 2008).

**Table VIIa** Would you move to a town where you do not belong to the majority ethnicity for work?

	Gender															
	Urban				Rural				Male				Female			
	Nov 2007	Jun 2008	Sep 2008	Nov 2008	Nov 2007	Jun 2008	Sep 2008	Nov 2008	Nov 2007	Jun 2008	Sep 2008	Nov 2008	Nov 2007	Jun 2008	Sep 2008	Nov 2008
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Yes	36,0	34,6	36,1	31,7	34,8	34,5	29,6	33,6	36,7	38,0	37,1	34,7	34,0	31,2	27,9	31,0
No	57,4	50,5	52,5	60,9	55,4	54,5	60,4	56,4	55,3	47,8	53,5	57,0	57,2	57,6	60,4	59,6
DK/NA	6,6	14,9	11,4	7,4	9,8	11,0	10,0	10,0	8,0	14,3	9,4	8,3	8,8	11,2	11,7	9,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Public opinion polls conducted for EWS by Prism Research

**Table VIII** Would you move to a town where you do not belong to the majority ethnicity for work?

Area	BMA						OMA						SMA											
	Nov 2007		Jun. 2008		Sep 2008		Nov 2008		Nov 2007		Jun. 2008		Sep 2008		Nov 2008		Nov 2007		Jun. 2008		Sep 2008		Nov 2008	
Population	Maj.	Min.	Maj.	Min.	Maj.	Min.	Maj.	Min.	Maj.	Min.	Maj.	Min.	Maj.	Min.	Maj.	Min.	Maj.	Min.	Maj.	Min.	Maj.	Min.	Maj.	Min.
Yes	48,1	55,2	36,7	45,6	39,0	42,9	39,4	39,0	36,0	39,5	42,8	36,8	30,9	15,9	32,1	45,3	25,4	35,8	29,0	57,1	26,7	43,3	25,1	28,8
No	49,0	27,3	52,3	45,6	53,2	48,6	53,9	58,8	55,0	46,5	42,6	51,9	38,3	65,2	51,8	44,9	63,5	47,6	56,4	34,8	59,2	38,5	65,1	58,9
DK/NA	7,9	17,5	11,0	8,8	7,9	8,5	6,8	2,2	9,0	14,0	14,6	11,3	10,9	18,9	16,1	9,8	9,1	16,6	14,5	8,1	14,1	18,2	9,8	12,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Public opinion polls conducted for EWS by Prism Research

Fuente: (UNDP, 2008)

## 1.2. La figura dell'Alto Rappresentante

Questa complessa struttura statale ha anche fatto in modo che la BiH dipendesse dal sostegno internazionale. Sin dal principio la questione jugoslava è stata al centro dell'attenzione della politica internazionale, come dimostra non solo l'intervento militare della NATO (IFOR), ma anche la presenza di diverse organizzazioni internazionali come l'ONU, l'OSCE e la UNHCR. La caratteristica principale è stata che questa presenza è stata gestita direttamente dalla costituzione del paese. Il testo fondamentale inserito negli Accordi di Dayton, contempla direttamente la partecipazione per esempio dell'OSCE nel piano di ricostruzione del paese all'annesso 1-B. “[...] *The Republic of Bosnia and Herzegovina, the Federation of Bosnia and Herzegovina, and the Republika Srpska shall at an appropriately high political level commence negotiations under the auspices of the Organization for Security and Cooperation in Europe (hereinafter "OSCE") to agree upon a series of measures to enhance mutual confidence and reduce the risk of conflict, drawing fully upon the 1994 Vienna Document of the Negotiations on Confidence- and Security-Building Measures of the OSCE*” (OHR, 1995).

Inoltre, nell'annesso 10 degli Accordi si delinea anche la figura dell'Alto Rappresentante, una fattispecie creata per la prima volta nell'ambito del diritto internazionale e in quello del peace-keeping, con il compito di regolare e mediare la complessa architettura bosniaca (Gradari, 2008). Come è stato sottolineato più volte i limiti degli Accordi di Dayton hanno fatto in modo che nessuna comunità fosse completamente soddisfatta della situazione scaturita dal testo del 1995, tanto che si considera che i tre gruppi interruppero i confronti armati ma che hanno continuato a portare avanti la loro lotta all'interno della politica internazionale (Parish, 2007).

In questi senso secondo l'articolo I si legge *“The Parties agree that the implementation of the civilian aspects of the peace settlement will entail a wide range of activities including continuation of the humanitarian aid effort for as long as necessary; rehabilitation of infrastructure and economic reconstruction; the establishment of political and constitutional institutions in Bosnia and Herzegovina; promotion of respect for human rights and the return of displaced persons and refugees; and the holding of free and fair elections according to the timetable [...]. A considerable number of international organizations and agencies will be called upon to assist. In view of the complexities facing them, the Parties request the designation of a High Representative, to be appointed consistent with relevant United Nations Security Council resolutions, to facilitate the Parties' own efforts and to mobilize and, as appropriate, coordinate the activities of the organizations and agencies involved in the civilian aspects of the peace settlement”* (OHR, 1995). Come si può notare i compiti dell'Alto Rappresentante sono diversi e contemplano la capacità di mediazione tra le diverse parti e il coordinamento delle loro attività. All'inizio nessuna grande responsabilità era stata affidata all'HR (High Representative, nella sua denominazione inglese). In realtà le sue mansioni dipendono dalle decisioni del PIC (Peace Implementation Council), un istituto creato a Londra nel 1995 e composto dai rappresentanti degli stati che presero parte all'azione internazionale in BiH (Gradari, 2008).

Se per i primi due anni del suo mandato l'Alto Rappresentante riproducesse esattamente la figura del mediatore e si limitò a gestire il lavoro di ricostruzione post-

conflitto del paese, gli scarsi risultati del tentativo di coordinamento a livello politico tra le tre entità e il veto posto ogni qualvolta si era chiamati a prendere una decisione causarono un forte sentimento di malcontento nella Comunità internazionale, oltre ad uno di impotenza. Questa situazione portò l'HR a modificare il suo mandato e ad assumere un ruolo non più di mediatore bensì di vero e proprio capo all'interno della Bosnia.

Alcuni autori, come Parish, considerano che il cambio della natura dei compiti dell'HR ha fatto della Bosnia un vero e proprio protettorato internazionale, che nel corso degli anni ha compiuto pochissimi passi in avanti e solo grazie al sostegno internazionale. Dall'altra parte studiosi come Gradari riconoscono che non si può comparare lo status della BiH a quello di un protettorato perché l'HR non aveva nessun potere sul bilancio finanziario dello stato, anche quando i suoi poteri si fecero più forti ed incisivi. Si può quindi accettare la tesi di Cox, secondo il quale la BiH può essere definita un "quasi-protectorate" (Cox, 2001).

Di fatto dalla metà del 1997 Carlos Westendorp, ex Ministro degli Esteri spagnolo che rimpiazzò Carl Bildt nel ruolo di HR, diede inizio ad un rafforzamento dei poteri dell'Alto Rappresentante. Esempio di questa nuova situazione fu la decisione di imporre ai Serbi e ai Croati di moderare la rispettiva propaganda per radio (Parish, 2007).

Sorprendentemente il PIC approvò questa nuova situazione e la istituzionalizzò nel dicembre dello stesso anno. In questa occasione venne organizzata una riunione a Bonn, in Germania, dove venne reinterpretato l'Annesso 10 e si attribuirono all'HR nuovi poteri, più incisivi e vincolanti, che da quel momento furono chiamati i "Poteri di Bonn".

Dal dicembre del 1997 al 2005 è stato questo modello quello che si fece avanti nella politica bosniaca. Si considera che in questi anni furono prese 757 decisioni e furono rimossi 119 persone dal loro posto (Parish, 2007). Una delle caratteristiche di questa nuova legislazione era che non ci fosse nessun fondamento giuridico che la giustificasse, e che il più delle volte i funzionari locali non sono stati consultati in assoluto nel processo decisionale. Allo stesso tempo non vi era nessuna possibilità di

avanzare dei ricorsi giudiziari, anche se le decisioni dell'HR toccavano una serie di argomenti che andavano dalla possibilità di eleggere funzionari internazionali, stabilire commissioni internazionali e bloccare i conti bancari di quelle persone sospettate di aver commesso crimini di guerra (Parish, 2007).

Questo stato di cose subì un profondo cambiamento nel 2005 per due ragioni: da una parte l'attenzione internazionale si focalizzò sulla figura dell'Alto Rappresentante e sul suo comportamento, finendo per essere oggetto di numerose critiche; e dall'altra parte in questo anno si ridusse drasticamente la presenza delle truppe militari straniere nel Paese. Fino a quel momento la presenza militare internazionale era servita da garanzia alle decisioni prese dall'HR. Nel caso di difficoltà quest'ultimo sarebbe stato sostenuto da questi corpi in qualsiasi occasione.

Ciononostante, 7 anni di governo attraverso i Poteri di Bonn avevano cambiato completamente il modo e la natura della politica locale, specialmente sotto il mandato di Paddy Ashdown, politico britannico e diplomatico internazionale, che fu considerato uno degli HR più attivi. Fu quest'ultimo ad iniziare una serie di riforme istituzionali che permisero una maggiore centralizzazione dei poteri politici nelle mani degli organi centrali e che però furono imposte senza il coinvolgimento delle forze locali.

Questo stato di cose cambiò completamente con l'elezione nel 2006 di Christian Scharz-Schilling, un politico tedesco, in un momento in cui anche la politica internazionale nei confronti della figura dell'Alto Rappresentante cambiò completamente. Paradossalmente l'assenza dei poteri di Bonn dell'HR, nei confronti di una nazione non più abituata a gestire la propria politica, causò l'inizio di quella crisi politica che scoppiò alla fine del 2007 e che spinse anche il successivo Alto Rappresentante, Miroslav Lajcak, a presentare le proprie dimissioni, accusando la Comunità internazionale di aver perso qualsiasi interesse nella risoluzione della situazione in Bosnia. Lajcak arrivò a definire la sua situazione come quella di una persona che cavalca un cavallo morto” (Blatt, 2009).

Sulla base dello studio condotto dall'UNDP “The Silent Majority Speaks” del 2007 si evince che anche la popolazione locale non appoggia più né la presenza né il

ruolo svolto dall'Alto Rappresentante, o anche quello dell'ONU in generale. Il 39.9% degli intervistati preferirebbero che le Nazioni Unite lasciassero il paese quanto prima. Tra di loro, il 43,7% preferirebbe che dopo l'ONU fosse l'Unione Europea ad assumere il ruolo di direttrice nella politica bosniaca, come se questa potesse apparire una successione. Il sentimento nei confronti dell'ONU sembrerebbe essere lo stesso provato nei confronti dell'Alto Rappresentante nei confronti del quale manca totalmente la fiducia (UNDP, 2007).

### 1.3 Nuove problematiche interne e regionali

La presentazione delle dimissioni di Miroslav Lajcak, e soprattutto il modo in cui furono poste, dimostrano chiaramente la difficoltà della situazione nella quale si trova il paese balcanico. Tuttavia non sono state solo le problematiche create dagli Accordi di Dayton a spingere il paese verso la situazione in cui si trova, quanto piuttosto un mix di questioni interne e regionali.

Iniziando dal primo gruppo, sono state due le questioni che hanno portato alla peggior crisi che la BiH sta vivendo dal 1995. Da una parte c'è il tentativo di riformare la costituzione e dall'altro la pretesa di fare lo stesso con l'organizzazione delle forze armate.

Come analizzato precedentemente, secondo la Costituzione bosniaca e gli Accordi di Dayton, il controllo sulle forze armate appartiene ad ogni singola comunità etnica. Il potere centrale ha unicamente un controllo civile sulle diverse forze di polizia affinché queste non vengano utilizzate per compiere atti di aggressione nei confronti delle altre comunità. Questo rappresenta chiaramente un importante limite per la politica interna del Governo centrale. Per questa ragione l'HR, Paddy Ashdown, cercò di organizzare nel 2005 una riforma del sistema di polizia bosniaco. Il motivo che ha spinto l'HR ad intraprendere questa decisione era quello di evitare che la Repubblica Srpska potesse dichiarare la propria indipendenza da Sarajevo,

rompendo in questo modo l'unità territoriale del paese. L'organizzazione politica serba aveva più volte dichiarato la sua intenzione di staccarsi dalla Federazione BiH. Se Ashdown fosse stato capace di togliere il controllo delle forze di polizia a Banja Luka, capitale del territorio serbo, si sarebbe cancellato per sempre il pericolo di vedere il territorio bosniaco diviso. Chiaramente i Serbi-bosniaci non avevano alcuna intenzione di lasciare né il controllo amministrativo, né quello finanziario delle Forze armate. Per raggiungere il suo obiettivo Ashdown convinse Olli Rehn, il Commissario per l'Allargamento della Comunità Europea, dell'assoluta necessità di portare a compimento questa riforma, fino al punto che il progetto di revisione delle forze di polizia fu considerato una parte imprescindibile delle precondizioni per la firma dell'AEA (Accordo di Stabilità ed Associazione)<sup>1</sup>. Per questa ragione fu effettuata un'altissima pressione sulle istituzioni bosniache affinché questa riforma fosse compiuta, inizialmente senza grande successo (Parish, 2007). In realtà il paese ancora non era pronto ad una riforma di queste dimensioni, che riuscì ad adottare solo nell'ottobre del 2007<sup>2</sup>.

Dopo 10 anni dalla firma degli Accordi di Dayton la disfunzionalità del sistema bosniaco era chiara a tutta la Comunità internazionale. Lo stesso Olli Rehn riconobbe la necessità di compiere una profonda revisione del sistema, e da nessun'altra parte si sarebbe potuto iniziare se non dalla costituzione, dati i suoi grandi limiti, che oltretutto hanno rappresentato l'origine di molti dei problemi della Bosnia. Il primo tentativo di riforma del sistema è stato compiuto con il Pacchetto di Aprile (PA) del 2006. Lo studio nacque nel 2005 sotto iniziativa dell'allora HR, Donald Hays. La sua intenzione era quella di creare uno stato funzionale dove le competenze di ogni entità fossero trasferite al potere centrale dello stato. I settori principali su i quali si voleva modificare il testo costituzionale erano: un nuovo formato per

<sup>1</sup> Il SAA è parte del SAP (Stabilization en Asociacion Progress) e della ENP (European Neighbourhood Policy), due politiche volte a creare le condizioni per il futuro ingresso nell'Unione Europea dei Paesi verso i quali sono dirette.

<sup>2</sup> Il 24 ottobre 2007 i rappresentanti dei maggiori partiti politici hanno firmato la "Dichiarazione di Mostar" nella quale si elencavano i principi basilari della riforma della polizia. In seguito, nel 2008, sono stati approvati dei provvedimenti per la "Dichiarazione per il coordinamento dei corpi di polizia" e riguardo le "Agenzie per il sopporto delle strutture di polizia della Bosnia Erzegovina" sulla base dei principi di Mostar (Briani, 2008) (EUSRBIH, 2007).

l'elezione del Presidente e una riduzione dei suoi poteri, concedere nuove competenze allo stato, creare due nuovi ministeri, uno per l'agricoltura e uno per la tecnologia, il rafforzamento del Consiglio dei Ministri e in ultimo luogo l'incremento del numero dei deputati delle due camere (Sebastian, 2007). Nello specifico si voleva aumentare il numero dei membri della Camera dei Rappresentanti, da 42 a 87, con tre seggi riservati a persone che non presero parte al processo costituzionale e anche il numero di quelli della Camera del Popolo da 15 a 21. Si sarebbe stabilito anche che il Presidente della Repubblica sarebbe stato eletto in forma indiretta e che i suoi poteri, come anche quelli dei due vice presidenti, sarebbero stati ridotti. La rotazione dei tre membri sarebbe stata fatta ogni 16 mesi, e non ogni 8 come nella situazione attuale (Cox, 2001).

Dal principio delle negoziazioni la polemica sul PA si concentrò sul fatto che la riforma sarebbe stata condotta a livello internazionale, senza il sostegno dei politici locali. Certamente la presenza internazionale è stata molto forte, specialmente nella fase iniziale, nella quale il ruolo principale fu preso dall'UE. Bruxelles, oltre ad offrire risorse finanziarie, grazie alla Convenzione di Venezia si è posta come punto di riferimento e come esaminatore delle maggiori problematiche che il PA era chiamato a risolvere. Grazie ad un rapporto redatto dopo lo studio del territorio, "Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative" la UE mise in evidenza i limiti della situazione attuale e i settori che necessitavano maggiormente un intervento, analizzando allo stesso tempo la posizione di ogni gruppo etnico relativamente alle possibili modifiche costituzionali. Quando però le negoziazioni presero una piega più ufficiale, l'UE rimase fuori delle decisioni fondamentali che invece furono prese dagli USA.

Questo però non tolse importanza al ruolo nazionale. In realtà furono esattamente le diverse opinioni delle tre comunità, oltre alla loro incapacità di giungere ad una soluzione comune, a causare il fallimento del progetto. In effetti il pacchetto di Aprile non fu approvato dalla Camera dei Rappresentanti nel 2006.

Le ragioni di questo fallimento possono essere attribuite ai politici locali, però allo stesso tempo anche al differente punto di vista avanzato dagli USA e dall'Unione Europea, come anche ai limiti propri del PA.

Per quello che riguarda l'aspetto nazionale, i rappresentanti della comunità bosniaca in seguito alla presentazione del piano, accusarono le modifiche proposte di essere troppo superficiali e di non risolvere i problemi più gravi del sistema federale bosniaco. A queste critiche si aggiunsero anche le divisioni interne non solo alle diverse comunità nazionali, ma anche quelle presenti all'interno di ogni gruppo etnico relativamente ai vantaggi e agli svantaggi del progetto (Sebastian, 2007). In realtà una delle ragioni per le quali fracassò il progetto furono le differenti attitudini e agende politiche con le quali ogni entità si relazionò con il PA. Se da una parte i Bosniaci volevano muoversi in direzione di una centralizzazione dei poteri, questo non era lo stesso obiettivo dei Serbi e dei Croati, i quali al contrario intendevano continuare ad amministrare lo Stato sulla base delle divisioni etniche per rafforzare il più possibile le loro rispettive posizioni all'interno della Federazione (Hitchner, 2005).

Anche tra Stati Uniti ed Unione Europea si sviluppò un diverso approccio. Se da una parte Washington sembrava più interessata a giungere ad un risultato concreto, ad una soluzione della questione, gli Europei volevano invece che fossero in primo luogo gli stessi Bosniaci a decidere la direzione e la consistenza del Pacchetto, sulla base dei propri principi (Sebastian, 2007). Oltretutto giungere ad una uniformità di opinioni avrebbe permesso di compiere un importante passo in avanti nella prospettiva dell'integrazione europea, nella quale sia la riforma costituzionale che quella della polizia erano ormai diventate due precondizioni. Le vere colpe di Usa e UE furono quelle di non aver offerto alle parti sufficienti garanzie per far sì che quelle lasciassero da parte le rispettive posizioni ottenute grazie a Dayton.

Il risultato del fallimento della riforma fu abbastanza grave. Da un lato la fiducia che la popolazione bosniaca aveva negli USA scomparve, perchè sembrò che Washington aveva unicamente l'interesse di togliersi dai piedi una questione che considerava un suo dovere, senza nessun interesse per il destino della popolazione, aumentando in questo modo il sentimento diffuso nel Paese balcanico che i problemi interni non erano ormai una priorità a livello internazionale. Dall'altro lato l'UE iniziò con il piede sbagliato le sue relazioni con Sarajevo, le cui conseguenze sono evidenti tutt'oggi.

I limiti più rilevanti del progetto sono stati essenzialmente 4, secondo l'analisi di Sebastian. In primo luogo la proposta di Aprile non è stata in grado di porre fine al gioco etnico-politico iniziato a Dayton tra le diverse comunità. In seconda istanza quello che la Comunità internazionale non è stata in grado di sistemare è stata la forte sfiducia che ancora esiste tra le diverse etnie, oltre alle divisioni che caratterizzano ogni gruppo al suo interno. Il rapporto dell'UNDP conferma questa situazione mettendo in luce che solo 14 intervistati hanno dichiarato di avere fiducia negli altri cittadini dello stesso stato (UNDP, 2007). A questo si deve aggiungere il fatto che l'elevato numero di possibilità che è stato presentato ai diversi attori coinvolti da parte della Comunità internazionale ha fatto sì che ognuna delle comunità scegliesse la direzione che più le conveniva adottare e non la soluzione migliore per la nazione in generale.

Altro elemento importante è stato il fatto che la Comunità civile è stata completamente estraniata dal dibattito sul progetto. Secondo il rapporto dell'UNDP solo 2 persone su 10 hanno ricevuto notizia dell'intenzione di cambiare la costituzione (UNDP, 2007).

Analizzando ora le dinamiche regionali, sicuramente la dichiarazione di indipendenza del Kosovo, annunciata unilateralmente il 17 febbraio del 2008, e tutta la situazione di instabilità venutasi a creare anteriormente a questa data, è stata responsabile della crisi politica che la BiH sta vivendo dal novembre del 2007.

La BiH non solo non ha riconosciuto l'indipendenza di Pristina, ma questo avvenimento ha causato forti reclami da parte della Repubblica Srpska, la quale più volte ha minacciato di separarsi dalla Federazione per unirsi alla Serbia. I rappresentanti Serbi in Bosnia avevano già da tempo fornito la tesi secondo la quale, nel caso dell'indipendenza del Kosovo, la Serbia avrebbe dovuto essere ricompensata con una parte del territorio bosniaco (Slatina, 2006). A livello internazionale queste minacce non sono mai state prese con serietà, specie perché a molti sembrava inverosimile che Belgrado potesse attaccare militarmente la Bosnia per mettere la comunità serba sotto il suo controllo.

Questa complessa situazione ha portato il paese verso una grave crisi interna che non solo sta bloccando ogni tentativo di modificare e migliorare il sistema politico bosniaco, ma sta nello stesso tempo allontanando il paese dalla possibilità di trovare un posto all'interno dell'Unione Europea.

### 1.3. La situazione economica

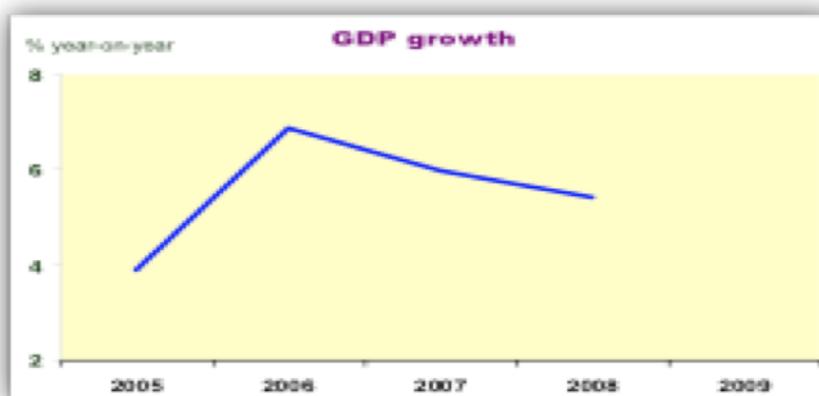
La divisione etnica e la struttura statale creata da Dayton ha avuto le sue ripercussioni anche sul tessuto economico della Bosnia Erzegovina. Anteriormente al conflitto, la Bosnia era uno dei Paesi più poveri della Federazione Jugoslava, con un'economia fortemente condizionata dalla gestione pianificata propria dell'epoca di Tito. Successivamente al confronto armato i costi della guerra e la forte dipendenza dagli aiuti esterni hanno peggiorato la già precaria situazione.

Con la firma degli Accordi di Dayton ha avuto inizio un periodo di bassa crescita economica, e gli scarsi risultati positivi sono stati ottenuti solo grazie alla previsione di una possibile entrata nell'Unione Europea. Dopo 10 anni dalla firma degli accordi del 1995, è stato riconosciuto nel corso della conferenza di Ginevra, che Dayton non è riuscito tuttavia a fornire dati soddisfacenti in termini economici perché anche in questo ambito gli interventi di liberalizzazione economica sono stati portati avanti prima di tutto al livello delle distinte comunità etniche, senza prendere in considerazione la cornice nazionale (Donsante, 2005). Come al livello politico anche sotto l'aspetto economico e finanziario il sistema continua ad essere diviso a livello locale tra le due comunità, la Federazione Serba e la Repubblica Srpska. Questo significa che esistono due poteri politici, legislativi e giudiziari specifici per il mercato della FBiH e della RS, due distinti processi di privatizzazione, due sistemi di sicurezza sociale e fiscale, una situazione che rende difficile agli investitori esteri interessarsi e muoversi all'interno del difficile meccanismo bosniaco.

Attualmente la situazione macroeconomica del Paese registra per il 2008 un PIL di 16,6 milioni di dollari USA<sup>3</sup>, secondo le stime della Banca Mondiale, con una variazione positiva del 5,5% rispetto all'anno anteriore. Per l'anno 2009 i dati non sono ancora disponibili però i diversi istituti concordano sul fatto che nonostante la crisi economica mondiale vi sarà un incremento dell'1,5%.

	2004	2005	2006	2007	2008
<i>PIL (in mln. di \$)</i>	10.022	10.764	12.266	14.331	17.344
<i>PIL per capita PPP (in US \$)</i>	5,897	6,378	6,973	7,555	8,218
<i>Variazione annuale del PIL reale (%)</i>	6,1	5,0	6,2	5,5	5,0
<i>Tasso di inflazione (medio %)</i>	0,4	3,7	7,4	1,6	7,3
<i>Produzione industriale (aumento in %)</i>	12,4	11,0	11,5	6,7	11,6
<i>Tasso di disoccupazione (%)</i>	43,2	44,6	44,3	39,3	40,6
<i>Tasso di cambio KMUSD</i>	1,5755	1,5728	1,5594	1,4295	1,41

Principales indicadores económicos en Bosnia Herzegovina, **Fuente:** ICE

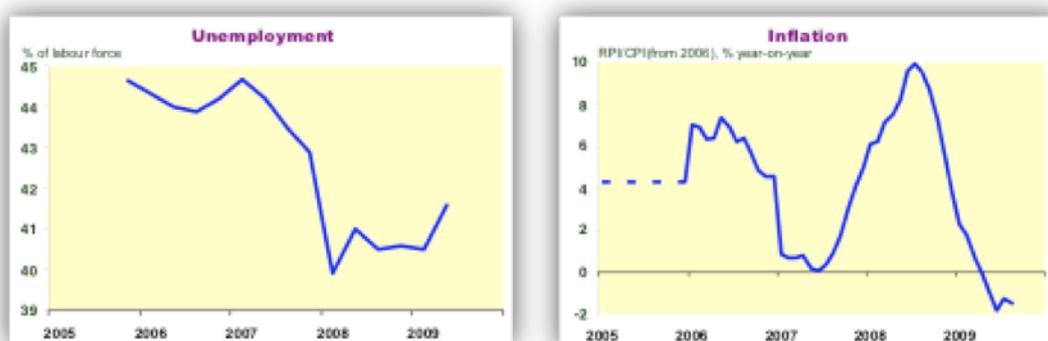


Variaciones del PIB entre 2005-2009, Fuente: Comisión Europea

<sup>3</sup> Tuttavia le stime variano a seconda dell'istituto che si prende in considerazione. Da un lato i valori registrati dall'ICE che si basano sulle statistiche fornite dall'Istituto di Statistica di Sarajevo, registrano un PIL di 17,3 milioni di dollari USA mentre i valori forniti dall'UE prendono in considerazione un PIL equivalente a 17,9 milioni di dollari USA, stima condivisa con il dipartimento di Stato USA. Di diversa opinione il CIA Factbook, secondo il quale il PIL bosnio nel 2008 ha raggiunto i 29,7 milioni di dollari.

Alla produzione del Prodotto Interno Lordo concorrono con il 10,2% il settore agricolo, con il 23,9% quello industriale e con il 66% quello dei servizi (Factbook, 2008) nei quali si divide anche la forza lavoro che approssimativamente è di 1,3 milioni di unità (ICE, 2009). La cittadinanza è impegnata nel settore agricolo con un 19,8%, nel settore industriale con un 32,6% e in quello dei servizi con un 47,6% (Factbook, 2008). La percentuale di cittadinanza che si trova in una situazione di disoccupazione, secondo le stime dell'Agencia di Statistica di Sarajevo, è il 40,6% della forza lavoro totale (ICE, 2009), con un aumento del 29% rispetto al 2007 (Factbook, 2008).

Per quanto riguarda l'inflazione, l'Agencia di Sarajevo, riporta che nel 2008 il valore medio è stato di 7,4% con un aumento del 12,1% sui beni alimentari (ICE, 2009), e del 7,3% secondo le stime del CIA Factbook. Questo valore è molto più alto rispetto a quello registrato nel 2005 (2,8%) però la responsabilità di questo incremento è dovuta all'introduzione dell'IVA.



Variaciones del nivel de desocupación y de la inflación entre 2005 y 2009, Fuente: Comisión Europea

Una delle caratteristiche principali del sistema monetario bosniaco è la relativa stabilità della moneta locale (Konvertibilna marka o BAM) che è stata fissata ad un valore stabile rispetto all'Euro (1 Euro = 1,95583 BAM) (ICE, 2009) e che ha permesso un incremento dell'efficienza del settore bancario.

Per quello che riguarda l'apertura del mercato interno a quello internazionale, la Bosnia non è ancora un paese molto aperto. Secondo il 2009 Index of Economic

Freedom della Heritage Foundation, le restrizioni ancora esistenti sulle importazioni e le esportazioni, le non sempre trasparenti attività governative insieme alle imposte addizionali sulla produzione agricola fanno della Bosnia Erzegovina un paese con un indice di apertira del 77,2 (HF, 2009).

59.9	<a href="#">Business Freedom</a>	Avg. 64.3	50.0	<a href="#">Investment Freedom</a>	Avg 48.8
77.2	<a href="#">Trade Freedom</a>	Avg. 73.2	60.0	<a href="#">Financial Freedom</a>	Avg 49.1
71.8	<a href="#">Fiscal Freedom</a>	Avg. 74.9	10.0	<a href="#">Property Rights</a>	Avg 44.0
37.6	<a href="#">Government Size</a>	Avg. 65.0	33.0	<a href="#">Edm. from Corruption</a>	Avg 40.3
79.0	<a href="#">Monetary Freedom</a>	Avg. 74.0	52.1	<a href="#">Labor Freedom</a>	Avg 61.3

Economic Freedoms in Bosnia-Herzegovina, **Fuente:** Heritage Foudation

In ogni caso gli accordi di libero commercio con i paesi dell'Europa Sud-orientale hanno migliorato notevolmente la situazione precedente, come anche la ratifica da parte del Parlamento bosniaco dell'Accordo di Libero Commerico con l'Europa Centrale (CEFTA). In questo senso le esportazioni nel 2008 sono state valutate all'incirca di 5,177 miliardi di dollari e si sono dirette verso i maggiori partner commerciali come la Croazia (20,9%), la Slovenia (16,8%), l'Italia (16,8%), la Germania (13,1%) l'Austria (10,4%) e l'Ungheria (4,8%) (Factbook, 2008). I principali beni esportati sono i metalli (703,4 milioni di Euro), i prodotti metallici (302,8 milioni di Euro), i prodotti di legno (225,7 milioni di Euro) (ICE, 2009). Le importazioni sono state valutate per un totale di 12,27 miliardi di dollari (Factbook, 2008) ed includono prodotti petroliferi (963,1 milioni di euro), prodotti alimentari (927 milioni di euro), macchine e prodotti meccanici (806,9 milioni di euro), prodotti chimici (760,5 milioni di euro) e veicoli (658,9 milioni di euro) (ICE, 2009). Questi prodotti sono stati destinati alla Croazia per un 24,8%, alla Slovenia (12,8%), alla

Germania (12,4%), all'Italia (10,6%), all'Ungheria (6,6%), alla Turchia (6,5%) e all'Austria (6,4%) (Factbook, 2008).

<i>Exp/Imp generale</i>	I – XII 2007	I – XII 2008
Import tot (mln €)	7.106	8.323
Export tot (mln €)	3.035	3.432
<b>SALDO</b>	<b>- 4.071</b>	<b>- 4.891</b>

Intercambio Comercial Bosnia Herzegovina, Fuente: ICE

<b>IMPORT</b>	I – XII 2007	% del totale	I – XII 2008	% del totale	Variazione
Croazia	1.252,3	17,6%	1.420,9	17,1%	13,5%
Germania	891,2	12,5%	978,4	11,7%	9,8%
Serbia	666,4	9,4%	882,4	10,6%	32,4%
<b>Italia</b>	<b>642,2</b>	<b>9,1%</b>	<b>777,3</b>	<b>8,6%</b>	<b>21,0%</b>
Slovenia	452,3	6,4%	491,3	5,9%	8,6%

**IN EURO (000)**

<b>EXPORT</b>	I – XII 2007	% del totale	I – XII 2008	% del totale	Variazione
Croazia	557,4	18,3%	591,4	17,2%	6,1%
Germania	389,7	12,8%	467,0	13,6%	19,9%
Serbia	355,8	11,7%	481,6	14,0%	35,3%
<b>Italia</b>	<b>398,3</b>	<b>13,1%</b>	<b>431,1</b>	<b>12,6%</b>	<b>8,2%</b>
Slovenia	329,9	10,8%	314,4	9,1%	- 4,7%

Importaciones y Exportaciones Bosnia-Herzegovina; Fuentes: ICE

La complessa struttura istituzionale del Paese rende difficile l'arrivo di investimenti da parte di società straniere a causa della lungaggine delle richieste amministrative e della corruzione dei funzionari pubblici. Questo è il motivo per cui uno dei primi interventi che dovrebbero essere adottati in BiH è il rafforzamento dello stato di diritto, il potenziamento delle infrastrutture e la riduzione della spesa pubblica. Dopo un andamento positivo degli investimenti registrato tra il 2006 e il 2007 (1,628 milioni di euro), nel 2009 gli investimenti diretti esteri sono fortemente diminuiti registrano solo 701 milioni di euro (ICE, 2009). Tra il 1994 e il 2008 sono stati 85 i paesi che hanno investito in BiH per un valore totale di 5,3 miliardi di euro. I paesi più attivi sono stati l'Austria (1,446 milioni di euro), la Serbia (832 milioni di euro), la Slovenia (610 milioni di euro), la Svizzera (364 milioni di euro), la

Germania (294 milioni di euro), la Russia (268 milioni di euro), i Paesi Bassi (134 milioni di euro), l'Italia (114 milioni di euro) e gli USA (99 milioni di euro) secondo i dati forniti dalla FIPA (Foreign Investment Promotion Agency) (ICE, 2009). I settori verso cui si dirigono maggiormente gli investimenti sono quello manifatturiero (35%), quello bancario (22%), quello delle comunicazioni (14%), quello commerciale (11%), quello bancario (22%) quello dei servizi (7%) quello immobiliare (2%) e quello turistico (1%) (ICE, 2009).

Nelle relazioni con i principali istituti economici mondiali è importante sottolineare il recente accordo tra la BiH e il FMI, concluso lo scorso 8 luglio 2009, il quale prevede un prestito di 1,15 miliardi di euro da utilizzare in tre anni per salvaguardare la moneta e per ammortizzare gli effetti della crisi mondiale. Una prima parte di questo denaro, del valore di 203 milioni di euro, sarà designato immediatamente dopo la firma dell'accordo (EC, 2009).

In seguito al primo periodo, successivo alla fine del conflitto degli anni '90, nel quale la Banca Mondiale si impegnò ad aiutare la BiH nella fase di ricostruzione, oggi l'organismo finanziario si occupa di sostenere Sarajevo nel tentativo di ottenere una crescita economica costante. Nel settembre 2004 la Banca Mondiale ha adottato inoltre la Country Assistance Strategy per gli anni 2005-2007, la quale si focalizza sugli aiuti forniti per portare avanti le riforme finanziarie e della pubblica amministrazione, oltre al settore privato nella ricostruzione delle maggiori infrastrutture. Il volume totale di questi aiuti è di 120 milioni di dollari.

Nell'ambito internazionale la BERD è certamente l'organo di sostegno economico più importante per la Bosnia. Solo nel 2006 la BERD aveva attivi 46 investimenti nel paese per un totale di 554,5 milioni di euro.

Questo scenario generale mostra uno stato con dei profondi problemi economici che devono ancora essere risolti. Tuttavia, nonostante la crisi economica mondiale, le riforme degli ultimi anni, come quella finanziaria o doganale, la apertura del PfP (Partnership for Peace), anticamera di una piena adesione alla NATO, e la ratifica dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'UE lasciano aperte le speranze per un progressivo miglioramento della situazione.

		2004	2005	2006	2007	2008	Q1 09	Q2 09	Q3 09	Jul 09	Aug 09	Sep 09
<b>1 Output and demand</b>												
Industrial confidence <sup>1.1</sup>	Balance	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	:	:	:	:	:	:
Industrial production <sup>1.2</sup>	Ann. % ch	N.A.	10.5	11.6	6.7	10.8	-3.7	1.0	:	-0.8	-2.4	:
Gross domestic product <sup>1.3</sup>	Ann. % ch	6.3	3.9	6.9	6.0	5.4	:	:	:	N.A.	N.A.	N.A.
Consumer confidence <sup>1.4</sup>	Balance	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	:	:	:	:	:	:
Private consumption <sup>1.5</sup>	Ann. % ch	N.A.	6.2	8.3	13.4	:	:	:	:	N.A.	N.A.	N.A.
Gross fixed capital formation <sup>1.6</sup>	Ann. % ch	N.A.	18.5	-7.6	37.0	:	:	:	:	N.A.	N.A.	N.A.
Change in stocks <sup>1.7</sup>	% of GDP	3.0	0.1	-1.0	1.6	:	:	:	:	N.A.	N.A.	N.A.
<b>2 Labour market</b>												
Unemployment <sup>2.1</sup>	%	43.1	44.7	44.2	42.9	40.6	40.5	41.6	:	41.8	:	:
Employment <sup>2.2</sup>	Ann. % ch	0.8	0.8	2.3	4.4	2.7	-5.6	-1.7	:	-2.1	:	:
Wages <sup>2.3</sup>	Ann. % ch	4.3	6.1	9.6	9.8	16.6	14.9	9.0	:	6.8	:	:
<b>3 International transactions</b>												
Exports of goods <sup>3.1</sup>	Ann. % ch	28.7	22.8	30.5	15.0	13.9	-20.4	-26.0	:	-21.0	-16.3	:
Imports of goods <sup>3.2</sup>	Ann. % ch	7.6	12.5	1.2	18.7	15.3	-23.8	-26.6	:	-27.2	-30.3	:
Trade balance <sup>3.3</sup>	% of GDP	-45.6	-45.8	-34.8	-37.2	-38.1	-36.0	:	:	N.A.	N.A.	N.A.
Exports goods and services <sup>3.4</sup>	% of GDP	29.4	33.0	36.7	37.3	36.8	:	:	:	N.A.	N.A.	N.A.
Imports goods and services <sup>3.5</sup>	% of GDP	-70.7	-73.6	-66.2	-69.0	-69.5	:	:	:	N.A.	N.A.	N.A.
Current account balance <sup>3.6</sup>	% of GDP	-16.3	-17.3	-7.9	-10.4	-14.9	-13.2	-11.3	:	N.A.	N.A.	N.A.
Direct investment (FDI net) <sup>3.7</sup>	% of GDP	7.0	5.7	5.8	13.7	5.5	5.0	5.1	:	N.A.	N.A.	N.A.
<b>4 Prices</b>												
CPI <sup>4.1</sup>	Ann. % ch	0.5	4.3	6.1	1.5	7.4	1.6	-1.0	:	-1.3	-1.5	:
GDP Deflator <sup>4.2</sup>	Ann. % ch	2.6	3.3	6.1	7.8	8.2	:	:	:	N.A.	N.A.	N.A.
Producer prices <sup>4.3</sup>	Ann. % ch	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	:	:	:	:	:	:
Import prices <sup>4.4</sup>	Ann. % ch	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	:	:	:	:	:	:
<b>5 Monetary and financial indicators</b>												
Interest rate (3 months) <sup>5.1</sup>	% p.a.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	:	:	:	:	:	:
Bond yield <sup>5.2</sup>	% p.a.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	:	:	:	:	:	:
Stock markets <sup>5.3</sup>	Index	N.A.	N.A.	N.A.	4,330	2,251	1,011	1,018	1,020	993	985	1,084
M2 <sup>5.4</sup>	Ann. % ch	21.0	17.6	21.1	25.1	13.6	1.5	-2.2	:	-4.3	-4.5	:
Exchange rate BAMEUR <sup>5.5</sup>	Value	1.94	1.95	1.95	1.94	1.94	1.94	1.94	1.94	1.94	1.93	1.94
Nominal eff. exchange rate <sup>5.6</sup>	Index	93.0	100.0	99.72	100.28	100.07	96.32	96.36	:	:	:	:
<b>6 Government balance and debt</b>												
General government balance <sup>6.1</sup>	% of GDP	1.6	2.4	2.9	1.3	-2.0	:	:	:	N.A.	N.A.	N.A.
General government debt <sup>6.2</sup>	% of GDP	25.6	25.7	21.3	18.2	17.2	:	:	:	N.A.	N.A.	N.A.

Indicadores Económicos Bosnia-Herzegovina; Fuente: Comisión Europea

## CAPITOLO 2: La politica estera dell'Unione Europea verso i Balcani

### 2.1. Il Processo di Stabilizzazione ed Associazione

La relazione tra Bosnia Erzegovina e l'Unione Europea ha sempre rappresentato una sfida per la politica estera di Bruxelles. Dai tempi del conflitto degli anni '90 fino ad oggi, l'intervento dell'UE in questo Paese è cambiato notevolmente, ed ora è con molta probabilità il momento più importante per dimostrare quello che non è stato possibile fare nel corso della guerra: avvicinare il Paese all'Unione e fornirgli quel sostegno capace di spingerlo sulla strada delle riforme necessarie per un suo efficiente funzionamento.

Secondo l'analisi di Juncos, la relazione tra Bruxelles e Sarajevo può essere divisa in tre fasi: una prima, tra il 1991 e il 1995, nella quale l'UE è intervenuta grazie ad un potere di tipo civile; una seconda, dal 1996 al 1999, in cui Bruxelles ha operato attraverso il suo potere economico senza però avere a disposizione una strategia efficiente; ed in ultima istanza una terza, dal 1999 ad oggi, nella quale l'UE si è trasformata in un potere regionale che funziona anche sotto l'aspetto normativo (Juncos, 2005). Nella prima fase affermare che l'UE ha attuato grazie al suo potere civile significa attestare che l'influenza di Bruxelles sul territorio bosniaco è stata portata avanti senza ricorrere all'utilizzo della forza armata, ma solo attraverso di strumenti diplomatici ed economici. Importante in questo aspetto è anche la finalità dell'azione del'UE, che per essere davvero civile ha tenuto che focalizzarsi sulla promozione della democrazia, dei diritti umani, del rispetto della legge e del multilateralismo. In ogni caso questo tipo di partecipazione si è rivelata essere particolarmente superficiale nel momento in cui scoppiò il conflitto armato nella ex Jugoslavia. I limiti di questa metodologia sono stati riconosciuti nell'eccessiva sicurezza nelle proprie capacità dell'UE (a quel tempo si considerava improbabile che potesse esplodere una guerra sul territorio europeo dopo la caduta del muro di Berlino), ed anche in un'insufficiente informazione riguardo quello che effettivamente stava accadendo nel Paese balcanico. Del resto, nello stesso momento,

avvenimenti di grande interesse internazionale si stavano susseguendo sullo scenario mondiale: la caduta dell'Unione Sovietica e la riunificazione della Germania. L'incapacità di inserirsi con la dovuta attenzione nel conflitto armato jugoslavo spinse l'UE ad assumere un ruolo marginale, lasciando così spazio all'intervento dell'ONU.

Una volta conclusosi il conflitto, l'UE si è assunta parte della responsabilità nella fase di ricostruzione del Paese attraverso un approccio civile di natura economica grazie all'avvio di due programmi, il PHARE e l'OBNOVA. Il primo programma di assistenza fu istituito nel 1989 con il Regolamento 3906/89/CE e se in un primo momento è stato diretto unicamente alla Polonia e all'Ungheria, successivamente è stato esteso fino a comprendere nel 1996 undici paesi, tra i quali anche la Bosnia-Erzegovina (Polara, 2001)<sup>4</sup>. L'obiettivo del programma PHARE era quello di cofinanziare il potenziamento istituzionale, gli investimenti nelle infrastrutture necessari per rispettare i principi dell'*acquis*<sup>5</sup> comunitario e la coesione economica e sociale.

L'OBNOVA (Reg 1628/96/CE) è stato un programma ideato appositamente per la Bosnia, Croazia e Macedonia.

Grazie a queste due misure l'UE introdusse per la prima volta nella regione alcuni elementi non solo politici ma anche economici che avrebbero condizionato il processo di avvicinamento dei paesi della regione a Bruxelles. Ciononostante, questo stesso criterio conteneva un limite importante, la mancanza di una visione a lungo termine. Oltre a stabilire legami di stampo economico l'UE non aveva ancora chiaro in quale maniera avrebbe potuto sviluppare la sua relazione con gli stati dell'area. Quello che appare oggi è che al tempo l'UE non era ancora pronta ad offrire una prospettiva di ingresso nell'Unione, anche perché in quel momento era impegnata nel processo di integrazione dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale.

---

<sup>4</sup> Albania, Bulgaria, Bosnia-Erzegovina, Repubblica Ceca, Slovacchia, Romania, Macedonia, Lettonia, Lituania e Slovenia.

<sup>5</sup> L'*acquis* è quel complesso di norme e standard che ogni paese che appartiene all'UE deve incorporare nella propria normativa nazionale.

Dal momento in cui Bruxelles ha formulato la sua politica di difesa e sicurezza, la sua azione all'estero non poteva più essere unicamente considerata di tipo civile. Per questo il suo ruolo è cambiato, passando ad essere normativo, nel senso che l'Unione può ricorrere a strumenti civili, di promozione democratica ma anche militari, anche se solo in ultima istanza.

Country	Total 90-95	Total 96-00	TOTAL
Albania	363	549	912
BiH	495	1665	2.160
Croatia	205	161	366
FRY (Montenegro/Serbia)	171	519	690
FRY - Kosovo	0	783	783
FYROM	97	314	411
Regional	98	129	227
Total	1429	4121	5.550

Supporte de la Comunidad Europea a la área PEA entre 1990-2000 – Fuente: Comisión Europea

E' possibile a questo punto affermare che quest'ultimo periodo è stato quello in cui Bruxelles è riuscita a sviluppare una strategia più completa per i Balcani, nella quale, apprendendo dagli errori passati, ha stabilito un obiettivo a lungo termine, quello di facilitare la loro l'entrata nell'UE. L'obiettivo che si intende raggiungere non è solo portare la stabilità nella regione, bensì eliminare alla radice le cause di instabilità.

L'avvicinamento ai Balcani è iniziato nel 1996 con un programma chiamato "Avvicinamento Regionale" (*Regional Approach*), con l'obiettivo di aprire relazioni bilaterali con le cinque repubbliche dell'ex Jugoslavia e con l'Albania. Solo un anno dopo, nel 1997, il Consiglio Europeo fissava alcune condizioni politiche ed economiche che dovevano essere rispettate per portare avanti le relazioni con l'UE. Questi criteri erano il rispetto dei principi democratici e dello stato di diritto, la corrispondenza tra diritti umani e la protezione delle minoranze nazionali, attuare una serie di riforme per creare un'economia di mercato e una cooperazione regionale (Polara, 2001). E' stato però nel 1999 che la propensione verso la regione Balcanica è mutata fortemente, grazie alla proposta di lanciare un altro programma che conteneva

un obiettivo ancora più concreto. Questo progetto fu chiamato Processo di Stabilizzazione ed Associazione (PSA) e grazie ad esso i governi dei paesi balcanici sono stati chiamati non solo a firmare dei semplici accordi di cooperazione, ma anche Accordi di Stabilizzazione ed Associazione (ASA) che comprendevano una concreta possibilità di entrare a far parte dell'Unione Europea.

Il PSA era composto da diversi stadi che prevedevano prima di tutto il rispetto dei principi del 1997 e di quelli di Copenaghen<sup>6</sup>, fino all'approvazione, in primo luogo della Commissione e poi del Consiglio Europeo, di una proposta per firmare l'Accordo. Quest'ultimo rappresenta l'impegno formale da parte di uno Stato e dell'UE, preceduto anteriormente da un periodo transitorio nel quale viene creata una graduale area di libero commercio<sup>7</sup> nel quale il paese si compromette a rispettare tutti i principi degli accordi regionali e successivamente vengono creati quei meccanismi formali, gli strumenti tecnici e gli obiettivi utili per concretizzare l'avvicinamento del paese agli standard comunitari.

Solo dopo aver firmato l'ASA lo stato ottiene lo status di candidato potenziale per l'ingresso ufficiale nell'Unione. Il contenuto del programma era quindi orientato a giungere alla possibilità di firmare Accordi di Associazione e Stabilizzazione, sviluppare relazioni economiche, fornire aiuti economici e finanziari, collaborare per il rispetto dei principi democratici, per la creazione di uno stato di diritto e per la costruzione di un sistema giudiziario giusto e trasparente (L. Briasco, 2008).

Il Processo di Stabilizzazione ed Associazione è stato confermato in tre occasioni. Una prima volta nel Consiglio Europeo di Santa Maria della Fera, nel giugno del 2000, nel quale si riconobbe ufficialmente che tutti gli stati dei Balcani erano dei potenziali candidati per l'ammissione nell'UE: *"The European Council*

---

<sup>6</sup> Con il Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993 sono stati identificati 3 criteri, successivamente raffinati nel Consiglio Europeo di Madrid del 1995, che dovevano essere rispettati da quei paesi che volevano aderire all'UE: il principio politico, quello economico e quello dell'*acquis* comunitario.

<sup>7</sup> Successivamente al Consiglio Europeo di Lisbona, è stato stabilito che oltre ad un'area di libero scambio era necessario anche un'apertura asimmetrica delle relazioni commerciali tra i paesi della regione Polara, T. (2001, 11). *I Paesi Balcanici e L'Unione Europea: a che punto è l'integrazione?* Tratto il giorno 6 8, 2009 da Osservatorio Balcani: [www.osservatoriobalcani.org](http://www.osservatoriobalcani.org).

*confirms that 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, political dialogue, liberalisation of trade and cooperation in Justice and Home Affairs. All the countries concerned are potential candidates for EU membership. The Union will support the Stabilisation and Association process through technical and economic assistance” (UE, 2000).*



Países candidatos y potenciales candidatos – Fuente: European Commission

La formalizzarne ufficiale del processo giunse con la Conferenza di Zagabria del novembre 2000, nella quale si riconobbe la necessità per i paesi balcanici di rispettare i principi del Consiglio del 1997 (*“This stabilisation and association process is at the heart of the Union's policy towards the five countries concerned. It takes account of the situation of each country and is based on respect for the conditions defined by the Council on 29 April 1997 concerning democratic, economic and institutional reforms.”* (Summit, 2000) ) ed allo stesso tempo si creò un altro strumento per la assistenza finanziaria, il CARDS, che fu poi istituzionalizzato con il Regolamento 2666/2000/CE, con il quale si adattava l’assistenza ai progressi compiuti dal paese nella cornice del PEA. “[...] *The European Union will shortly be launching a single Community aid program for the countries participating in the stabilization and association process, entitled CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization). This new Community instrument for Albania, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Bosnia and Herzegovina, Croatia and the*

*Federal Republic of Yugoslavia will be endowed with a financial reference amount of EUR 4.65 billion over the period 2000-2006. It will accompany and support the democratic, economic and institutional reforms of the five countries concerned*” (Summit, 2000). Nella cornice del CARDS, la assistenza si focalizzava su tre settori prioritari: lo sviluppo delle amministrazioni ed istituzioni pubbliche per consolidare la democrazia e lo stato di diritto, la ricostruzione e le riforme economiche ed infine la cooperazione regionale (Polara, 2001). Questo strumento è stato utilizzato nel periodo 2000-2006 ed ha previsto un finanziamento equivalentemente a 4,65 milioni di euro.

La riunione nella quale è stato eletto definitivamente il Processo di Associazione e Stabilizzazione a strumento ufficiale nelle relazioni tra l’UE e i paesi balcanici è stata la Conferenza di Salonicco del 2003. In questo incontro si decise di rafforzare lo strumento di cooperazione con i Balcani con quei principi che erano stati importanti per l’allargamento agli stati dell’Europa centrale<sup>8</sup>. Inoltre venne creato il Forum UE-Balcani per incrementare il dialogo politico bilaterale tra Bruxelles e i paesi dell’area. Dei passi in avanti furono compiuti anche nel settore della sicurezza, della giustizia e dell’economia, tanto che si può affermare che la vera spinta della politica comunitaria verso i Balcani è stata compiuta proprio in questa occasione (L. Briasco, 2008).

L’ultimo documento pubblicato in termini di tempo che attualizza il cammino percorso fino a quel momento è stata la Comunicazione della Commissione Europea sui Balcani Occidentali del 2006, nella quale si misero in luce i progressi registrati da Salonicco ad oggi e si evidenziano le sfide che si prospettano per il futuro.

Per quanto riguarda il programma di finanziamento per il periodo 2007-2012, è stato sostituito il CARDS con l’IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) diretto verso quei paesi che sono stati dichiarati candidati ad entrare nell’UE (ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Croazia e Turchia) ed anche nei confronti di quelli che continuano ad essere dei candidati potenziali, come definito dal Consiglio

---

<sup>8</sup> Come fu suggerito dalla Commissione Europea al Consiglio Europeo prima della riunione con il documento “Communication to the Council and the European Parliament on the Western Balkans”.

Europeo di S. M. de Feira nel 2000 <sup>9</sup>. L'IPA è costituito da 5 pilastri: sostenere la transizione attraverso la costruzione di istituti basilari, promuovere la cooperazione transfrontaliera oltre a quella regionale ed infine supportare lo sviluppo della società civile e di quella rurale (UE, 2006).

<i>Indicative Financial Framework for the Instrument for Pre-Accession Assistance until 2010 (€million, current prices)</i>				
	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
<i>Turkey</i>	<i>497.2</i>	<i>538.7</i>	<i>566.4</i>	<i>653.7</i>
<i>Croatia</i>	<i>138.5</i>	<i>146.0</i>	<i>151.2</i>	<i>154.2</i>
<i>Former Yugoslav Republic of Macedonia</i>	<i>58.5</i>	<i>70.2</i>	<i>81.8</i>	<i>92.3</i>
<i>Serbia</i>	<i>186.7</i>	<i>190.9</i>	<i>194.8</i>	<i>198.7</i>
<i>Montenegro</i>	<i>31.4</i>	<i>32.6</i>	<i>33.3</i>	<i>34.0</i>
<i>Kosovo</i>	<i>68.3</i>	<i>64.7</i>	<i>66.1</i>	<i>67.3</i>
<i>Bosnia and Herzegovina</i>	<i>62.1</i>	<i>74.8</i>	<i>89.1</i>	<i>106.0</i>
<i>Albania</i>	<i>61.0</i>	<i>70.7</i>	<i>81.2</i>	<i>93.2</i>
<i>Total</i>	<i>1260.2</i>	<i>1383.3</i>	<i>1480.4</i>	<i>1621.7</i>

Marco de finanziamento del IPA – Fuente: European Commission

La relazione tra UE e Bosnia Erzegovina iniziò dopo la fine della guerra, nel 1996, quando si diede inizio alla assistenza finanziaria prevista dai programmi PHARE e OBNOVA nella cornice del *Regional Approach*, con l'obiettivo di supportare il processo di pace e la promozione della cooperazione tra le due entità, la Repubblica Srpska e la Federazione di Bosnia Erzegovina. Questo ha significato fornire aiuti per una riconciliazione etnica, per il ritorno dei rifugiati e per la creazione di istituzioni democratiche. Dal 1999, quando fu avviato il Processo di Stabilizzazione ed Associazione, la Bosnia ha preso parte a questo programma e grazie alla sua evoluzione nelle dichiarazioni fatte nel corso del Consiglio Europeo di Santa Maria de Feira prima e dalla Conferenza di Zagabria poi, è stata dichiarata, insieme agli altri paesi dell'area balcanica, un potenziale candidato ad entrare nell'Unione. Importante è stato l'intervento in questo senso della Commissione Europea, che nel novembre del 2003 pubblicò un documento di fattibilità, nel quale si enumeravano le 16 priorità che la Bosnia doveva soddisfare per andare avanti e approssimarsi alla firma dell'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione. Queste 16 condizioni sono (EC, 2003):

<sup>9</sup> Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia

1. rispettare gli obblighi che condizionano il futuro delle relazioni con l'UE: cooperare con il Tribunale Internazionale per la Ex Jugoslavia e promuovere il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici
2. creare un governo efficiente
3. creare una politica amministrativa più efficiente
4. assicurare il corretto funzionamento del Direttorio per la Integrazione Europea
5. fornire un sistema efficiente per la difesa dei diritti umani
6. fornire un sistema giudiziario efficiente
7. assicurare il corretto funzionamento delle infrastrutture per i rifugiati
8. adottare un investimento adeguato per il budget economico dello stato
9. creare un sistema statistico efficiente
10. creare un sistema di commercio efficiente
11. creare un mercato energetico integrato
12. sviluppare uno spazio economico all'interno della BiH
13. creare un sistema di informazione efficiente ed indipendente
14. creare un sistema di tassazione uniforme
15. creare un sistema per la registrazione delle entrate a tutti i livelli delle diverse autorità
16. lottare contro il crimine organizzato

Nei due anni seguenti sono stati osservati attentamente i progressi compiuti dal governo di Sarajevo, fino a che, nel 2005, la Commissione Europea ha pubblicato un documento diretto al Consiglio Europeo dichiarando che la BiH aveva compiuto molte dei suoi doveri. Grazie a questi progressi, la Commissione suggerì al Consiglio di prendere in seria considerazione la prospettiva di aprire le negoziazioni per la firma

dell'Accordo di Associazione e Stabilizzazione: “[...] *the European Commission considers that Bosnia and Herzegovina has made significant progress in addressing the sixteen priorities identified in the framework of the 2003 Feasibility Study. Therefore, in line with the FS conclusions, the Commission is in a position to recommend to the Council the opening of negotiations for a Stabilization and Association Agreement with Bosnia and Herzegovina*” (CE, 2005). Nonostante nel dicembre del 2006 gli obblighi fossero stati tutti rispettati, l'accordo non fu comunque formalizzato a causa della situazione di impasse riguardante la riforma della polizia, che, come è stato analizzato precedentemente, era stata qualificata dall'Alto Rappresentante una precondizione per andare avanti con il processo di avvicinamento all'UE. Quanto nell'ottobre del 2007 i leader politici arrivarono ad un accordo sulla riforma in questione, il Commissario per l'Ampliamento, Olli Rehn, dichiarò che ormai erano state raggiunte e rispettate tutte le condizioni per portare avanti il PEA. *“I am glad to be here in Sarajevo on such an important day, when Bosnia and Herzegovina is taking a new step towards its European future. I would like to congratulate the people and the leaders of the country for this. Bosnia and Herzegovina has worked hard on achieving this result”* (Rehn, 2007).

Dopo 6 mesi, il 16 giugno 2008, la Commissione Europea e il Governo della BiH firmarono l'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione, con Regolamento 594/2008, mentre il 31 luglio dello stesso anno fu anche firmato l'accordo finanziario che prevedeva che la Bosnia prendesse parte all'IPA.

### 2.3. Difficoltà interne all'UE

Dall'avvio del Processo di Stabilità ed Associazione enl 2000, fino alla firma dell'Accordi di Stabilità ed Associazione con la Bosnia Erzegovina, sono passati 8 anni, un arco di tempo abbastanza ampio nel quale la fiducia in un nuovo

ampliamento da parte degli stati membri dell'UE è diminuito e nel quale la stessa società civile e politica bosniaca si è andata progressivamente disinnamorando di Bruxelles, nel vedersi messa in secondo posto rispetto ad altre questioni di politica internazionale. La colpa di questo allontanamento ha le sue ragioni d'origine in due fatti complementari tra loro. Da un lato vi è la responsabilità della classe politica bosniaca, che troppe volte ha utilizzato la prospettiva dell'entrata nell'Unione per i suoi propri fini personali e utili solo alla singola comunità etnica. Dall'altra parte però sono state anche le problematiche interne all'Unione a opporsi ad uno sviluppo più rapido della questione.

In primo luogo il fatto che la questione dell'ingresso della Bosnia non fosse solo un compito della politica di allargamento, ma anche un obbligo verso la ricostruzione del paese da parte dell'UE, ha fatto sì che fossero implicati nella questione non solo la Commissione, che normalmente si occupa delle problematiche relative all'apliamento, ma anche il Consiglio Europeo. Inoltre, il fatto che fossero numerosi i paesi impegnati nella ricostruzione post-conflitto, ha fatto sì che in molte occasioni sia stato più il Consiglio ad occuparsi del futuro di Sarajevo che gli altri organi UE. Questa doppia presenza, del Consiglio e della Commissione, con direttive che molte volte hanno portato a confusione e non seguivano una traiettoria unica, ha causato troppo spesso confusione. Questo stato di incertezza ha portato molte volte i politici locali ad approfittarsi della situazione per continuare a sfruttare la prospettiva europea per i loro propri fini personali. Questa situaizione è stata poi amplificata dal fatto che la Presidenza del Consiglio Europeo continua ad essere organizzata sulla base di una rotazione semstrale, nella quale si alternano i capi di stato e di governo dei paesi membri. In questa maniera la politica verso i Balcani è cambiata ogni 6 mesi senza seguire una direzione univoca. Questa è una situazione a cui si spera il progetto di riforma del trattato costituzionale stipulato a Lisbona, cercherà di porre rimedio. E' stata infatti presentata una proposta di riforma della presidenza del Consiglio che stabilirà un presidente unico che rimarrà in carica per la durata di 2 anni.

Oltretutto la dichiarazione di indipendenza del Kosovo nel 2008 ha causato un'ulteriore frammentazione all'interno della politica europea verso i Balcani,

dividendo l'Unione tra coloro che hanno riconosciuto l'indipendenza dell'ex provincia serba, e chi invece non ha voluto farlo.

Un'altra questione che ha debilitato lo sforzo europeo verso i Balcani è stata l'incapacità di Bruxelles di risolvere le problematiche etniche interne alla BiH. Nonostante la UE abbia riconosciuto l'importanza di risolvere questo tipo di problematiche per portare avanti lo sviluppo di tutta la regione, le misure finora attuate si sono dimostrate inefficienti e inadeguate, soprattutto perché orientate a risolvere altre questioni chiave come la costruzione democratica e istituzionale del Paese. Questa situazione ha causato una cristallizzazione delle problematiche di ordine etnico all'interno dell' struttura politica nazionale. Probabilmente il limite più grave in questo senso è stata l'incapacità dell'UE di fornire una cornice definita che potesse comprendere una stabilizzazione economica e anche dei principi utili per portare avanti l'integrazione europea (Sebastian, El proceso de estabilización y asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, 2008).

I problemi più gravi per l'istituto europeo e per la sua politica estera sono quelli che sono stati chiamati “la fatica di ampliamento” e la “capacità di assorbimento”.

La politica europea di ampliamento è stato lo strumento più importante della politica estera dell'Unione, la quale in poco più di 50 anni è passata dal'essere composta da 6 membri, ad esserlo da 27. Questo significa che dentro i suoi confini la UE ora può contare una popolazione di 490 milioni di cittadini. Se però i primi ampliamenti sono stati considerati come qualcosa di naturale, gli ultimi due, quello del 2004 e del 2007, nei quali entrarono a far parte dell'Unione 12 paesi, molti dei quali appartenenti a quello che era il blocco sovietico, sono stati quelli a creare i problemi più rilevanti.

Se dal lato istituzionale questi allargamenti hanno rappresentato la risposta alla Seconda Guerra Mondiale e una misura per superare le divisioni causate da questo conflitto e per assicurare la stabilità e la pace nel continente europeo, dall'altro, la loro entrata ha causato tra la cittadinanza europea una forte diminuzione

dell'entusiasmo verso l'ingresso di nuovi membri (Devrim & Schulz, 2009). Questo sentimento contrario ad ulteriori ampliamenti è stato definito “fatica di allargamento” e normalmente è stato utilizzato insieme ad un'altra locuzione “capacità di assorbimento”. Questi due concetti mancano tuttavia di una definizione da parte delle istituzioni europee. Se da un lato la “fatica di ampliamento” può essere considerata semplicemente un sentimento politico di resistenza verso ulteriori ampliamenti da parte della cittadinanza europea, che teme che l'entrata di nuovi membri possa causare una diminuzione del livello di vita (Michael Emerson, Clerck-Sachsse, & Noutcheva, 2006), la “capacità di assorbimento” ha trovato riconoscimento in diversi testi ufficiali. Si può dire che questo non sia un concetto nuovo, perchè già nella Conferenza di Copenaghen del 1993 si trova riferimento<sup>10</sup>, tuttavia è solo dopo il 2005 che questa locuzione è stata interpretata in maniera differente. Attualmente questo sentimento si dirige verso quelli che sono considerati i prossimi paesi candidati ad entrare a far parte dell'UE, come la Turchia, i Paesi balcanici, ed ha trovato spazio nella strategia di Ampliamento redatta dalla Commissione Europea nel novembre del 2005. *“The pace of enlargement has to take into consideration the EU's absorption capacity. Enlargement is about sharing a project based on common principles, policies and institutions. The Union has to ensure it can maintain its capacity to act and decide according to a fair balance within its institutions; respect budgetary limits; and implement common policies that function well and achieve their objectives”* (EC, 2005 enlargement strategy paper, 2005 ).

Grazie a questo intervento si delinearono quali sono e caratteristiche Della capacità di assorbimento dell'UE, ovvero la possibilità di agire ed adottare riforme secondo un equilibrio tra le diverse istituzioni, rispettare i limiti del Budget e riuscire a conseguire gli obiettivi prefissati. Questo concetto è stato sottolineato un'altra volta in occasione della Riunione del Consiglio Europeo del

<sup>10</sup> *“Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union. The Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is also an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries”.* (EuC, 1993)

giugno 2006 nel quale nel discutere di tutti gli aspetti connessi con la questione dell'allargamento, il Consiglio ha perso in considerazione anche la capacità di assorbimento<sup>11</sup>. In questa stessa occasione si stabilì anche che la capacità di assorbimento fosse considerata un altro criterio per l'ingresso di nuovi membri nell'Unione, oltre quelli previsti da Copenaghen nel 1993.

Un'altra dimostrazione d'interesse verso questo concetto è stata quella in occasione della Strategia di Ampliamento del 2006-2007 della Commissione Europea, nella quale tutto l'Annesso I è stato dedicato a questa problematica. In quest'occasione si sottolineò che la Unione Europea deve assicurare di essere capace di mantenere e avanzare nel suo processo di sviluppo senza lasciare indietro la sua agenda di allargamento e allo stesso tempo senza mettere in pericolo gli obiettivi stabiliti dai Trattati. *“Integration capacity is about whether the EU can take in new members at a given moment or in a given period, without jeopardizing the political and policy objectives established by the Treaties. Hence, it is first and foremost a functional concept. The Commission will in the future prepare impact assessments at all key stages of the accession process. Where such assessments are made, the specific characteristics of each country will be taken into account”* (EC E. C., 2007 ).

Una conseguenza concreta di questo disinnamoramento e di questa resistenza della cittadinanza europea verso l'ingresso di nuovi membri è stata la sempre maggiore attitudine ad adottare referendum nazionali per le questioni relative all'ampliamento, come per esempio nel caso di Francia ed Austria. Anche il passato rifiuto da parte dell'Irlanda di approvare il Trattato di Lisbona ha portato anche la Germania e il Presidente del Parlamento Europeo, Hans Gert Pöttering, a considerare che sia opportuno prendersi una pausa di riflessione prima di andare avanti con l'ampliamento, per fare sì che l'UE si uniformi e siano

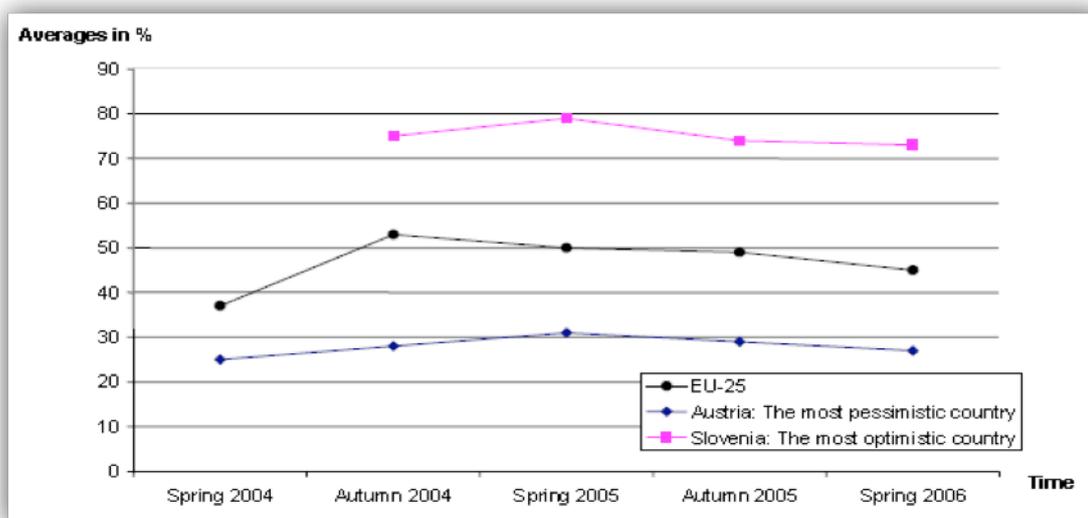
---

<sup>11</sup> *“It will be important to ensure in future that the Union is able to function politically, financially and institutionally as it enlarges, and to further deepen Europe's common Project [...] in this connection that the pace of enlargement must take the Union's absorption capacity into account”.* (EuC, Presidency Conclusions , 2006)

completate quelle riforme istituzionali necessarie per garantire un efficiente funzionamento di tutto l'istituto europeo (Devrim & Schulz, 2009).

Un altro elemento che rende il problema della capacità di assorbimento ancora più reale è stata la decisione presa dalla Commissione Europea di non fissare una data definitiva che stabilisca la data in cui entreranno nell'Unione i nuovi membri, contrariamente a quanto effettuato nelle altre occasioni. Questo fatto chiaramente ha pesanti conseguenze sull'attendibilità che gli altri paesi conservano nei confronti della politica estera dell'Unione e su quelli che si stanno sforzando di portare avanti quelle riforme necessarie per rispettare i criterio di integrazione.

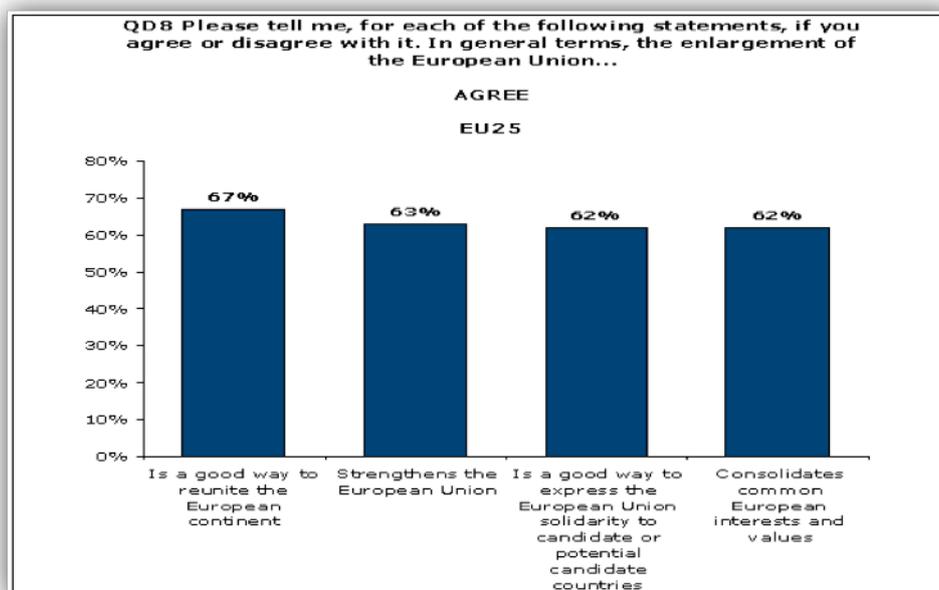
Oltre all'aspetto istituzionale è interessante anche osservare la propensione della cittadinanza europea nei confronti della possibilità di un nuovo ampliamento. Tra il 2004 e il 2006 sembrerebbe che il sostegno a favore di un nuovo ampliamento si asceso di un 6%.



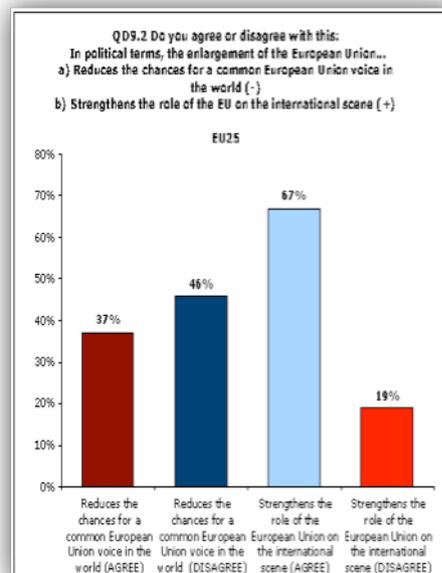
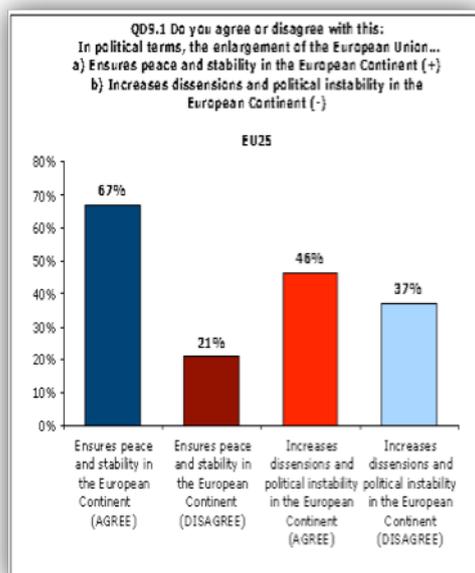
Suporte por futuras ampliaciones de la UE – Fuente: Eurobarometro 2006

Questa diminuzione non è stata ottenuta solamente in relazione alla percezione della politica europea in generale, ma anche tenendo in conto delle conseguenze sociali che questo tipo di politica porta con sé. Buona parte della cittadinanza ritiene che l'ampliamento sia una politica importante per Bruxelles per rafforzare il ruolo dell'UE nella Comunità internazionale ed anche per fomentare la democrazia e la pace nel mondo. D'altra parte però, in molti

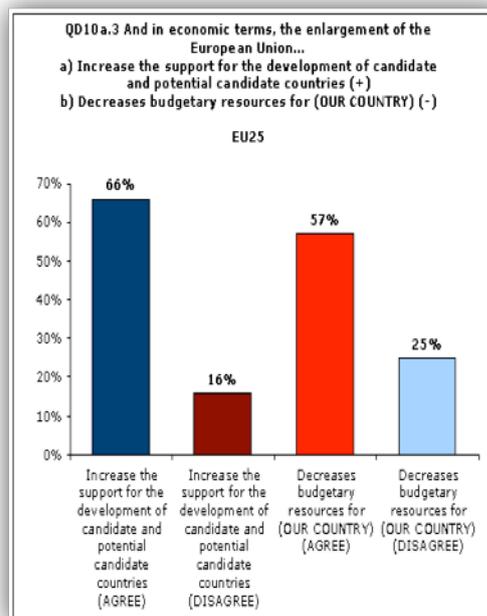
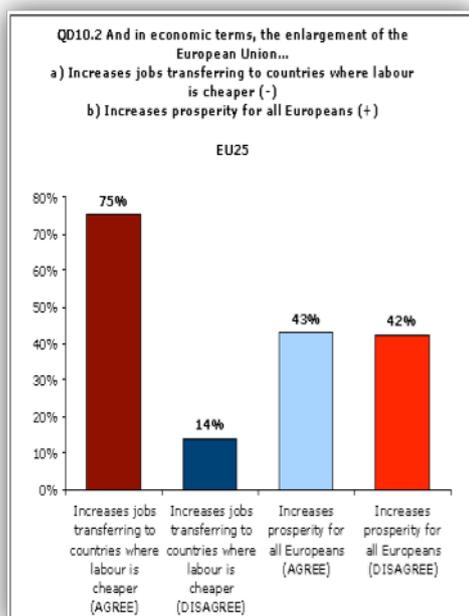
considerano anche che i vantaggi di entrare a far parte dell'Unione sono tutti dei paesi entranti, che ricevono aiuti economici, però non di quelli che già sono membri e il cui rischio è quello di vivere una diminuzione del livello di vita, un aumento della criminalità e una diminuzione delle possibilità di lavoro.



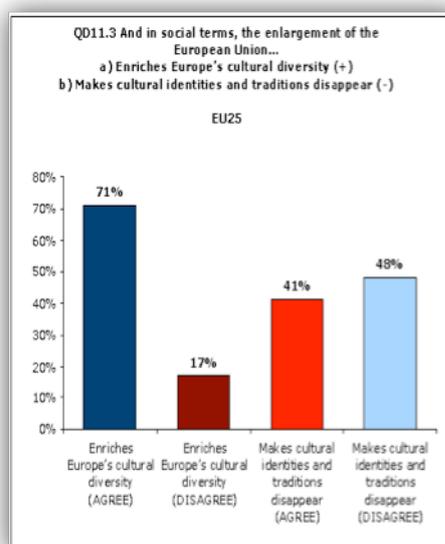
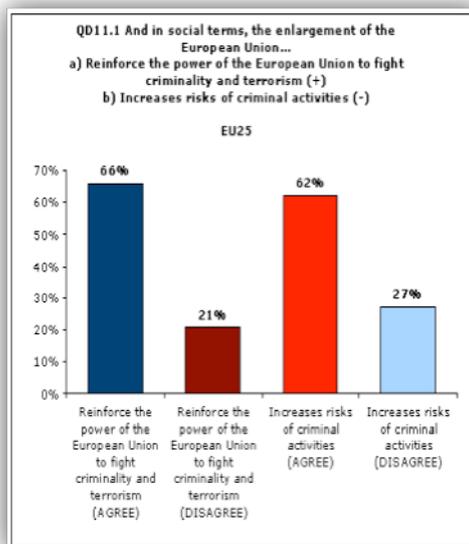
Opiniones sobre la política de ampliación de la UE - Fuente: Eurobarometro 2006



Opiniones sobre las consecuencias económicas de la política de ampliación de la UE - Fuente: Eurobarometro 2006

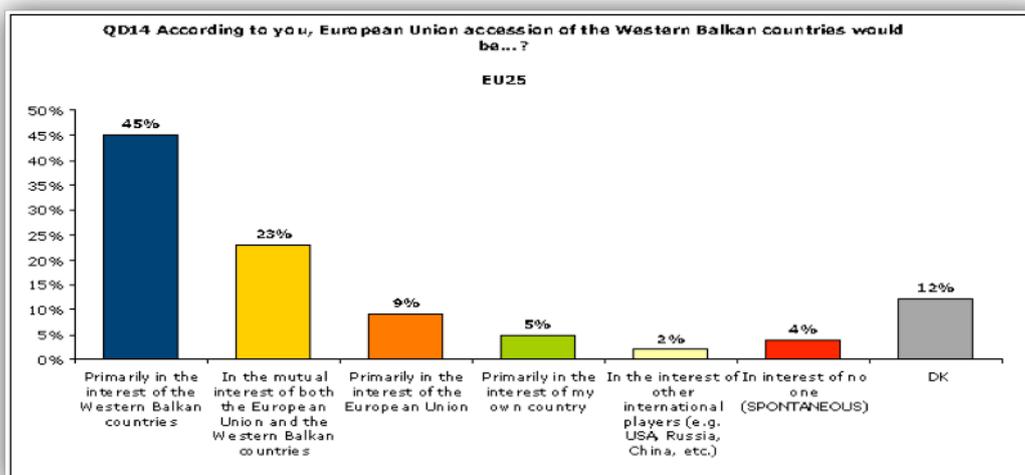


Opiniones sobre las consecuencias económicas de la política de ampliación de la UE - Fuente: Eurobarometro 2006



Opiniones sobre las consecuencias sociales de la política de ampliación de la UE - Fuente: Eurobarometro 2006

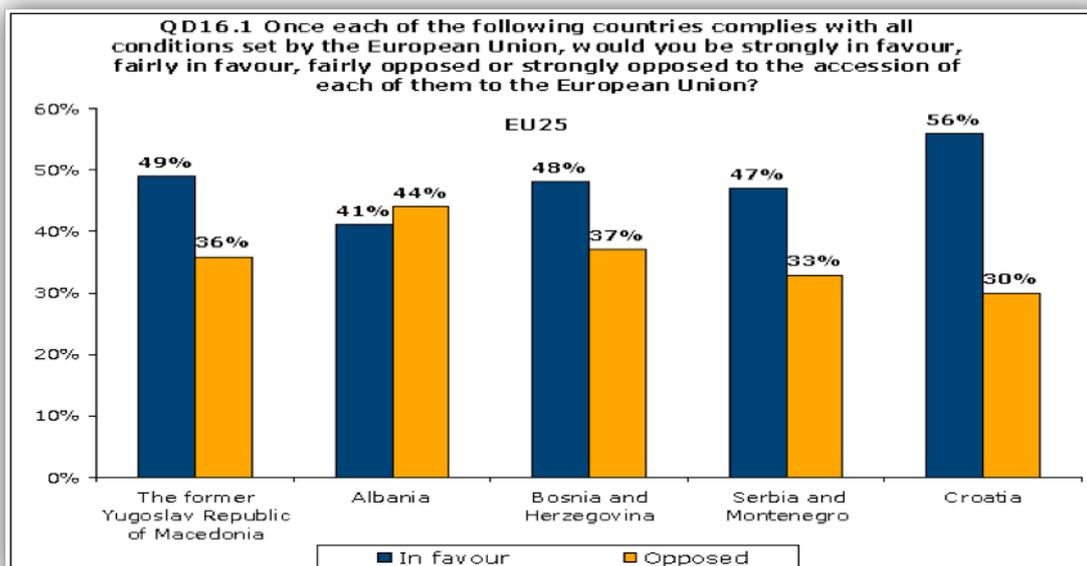
Per quello che concerne la prospettiva di intergazione dei Paesi dei Balcani Occidentali, ed in particolare della Bosnia Erzegovina, la cittadinanza europea considera che il vantaggio maggiore sia unicamente per i nuovi stati.



Opiniones sobre las consecuencias de la entrada de los Balcanes Occidentales en la Unión Europea

Fuente: Eurobarometro 2006

Tra tutti i paesi che sono in attesa di entrare nell'UE quello verso cui si prova la maggiore ostilità è l'Albania.



Opiniones sobre cuales países de los Balcanes Occidentales pueden entrar en la Unión Europea

Fuente: Eurobarometro 2006

## Capitolo 3: La difficile relazione tra UE e Bosnia Erzegovina

### 3.1. Ampliamento o Associazione?

Le polemiche nate all'indomani dell'allargamento del 2005 fecero in modo che alcuni stati, come la Francia e la Germania, dichiarassero apertamente la propria opposizione rispetto ad una possibile nuova ronda di ampliamento, perché, secondo quanto dichiarato, l'Unione Europea avrebbe avuto bisogno di un periodo di tempo nel quale fortificare le proprie istituzioni e consolidare le proprie riforme interne. In questo senso la campagna elettorale per le elezioni del Parlamento Europeo del CDU, il partito politico del Cancelliere tedesco Angela Merkel, attuale capo di Governo della Germania, è stata caratterizzata dalla convinzione che dopo l'allargamento del 2004-2007, l'UE necessitasse di un "periodo di consolidazione" prima di poter aprire nuovamente le proprie porte a nuovi membri (Barber, 2009). Oltre alla Germania, e alla Francia, che si oppone radicalmente all'ingresso della Turchia nell'Unione Europea, vi sono anche altri Paesi che dall'interno lottano per frenare il processo di ampliamento verso i paesi candidati, come Croazia e Macedonia, per esempio. Da una parte la Slovenia non vuole che la Croazia entri nell'UE a causa di una disputa territoriale lungo la frontiera tra i due paesi<sup>12</sup>, dall'altra Grecia e Macedonia non riescono a mettersi d'accordo riguardo al nome<sup>13</sup> che quest'ultimo paese dovrebbe adottare nel caso in cui dovesse entrare nell'Unione (Grgic, 2009).

Per cercare di risolvere questa situazione, e per riuscire a trovare un consenso sulle future azioni, la Commissione Europea ha sviluppato quella che viene chiamata la Politica Europea di Vicinato (PEV).

<sup>12</sup> Che tuttavia negli ultimi mesi sembra essersi risolta lo scorso settembre.

<sup>13</sup> La discrepanza è tra il nome "Macedonia", che la Grecia ritiene si riferisca ad una delle proprie regioni interne, e FYROM (Former Yugoslav Republic Of Macedonia) che è la denominazione ufficiale di questo Paese anche all'interno dell'ONU.



attigua ai propri confini nella quale prosperi la pace, la stabilità e la sicurezza. L'obiettivo della PEV è stato quello di includere i paesi vicini nella politica europea, senza ricorrere alla politica di allargamento. Questo significa marcare una netta differenza tra quest'ultima e la PEV, poiché la Politica di Vicinato non può considerarsi in nessun senso un mezzo per preparare i paesi ad un ingresso nell'Unione. In questo senso la politica lanciata nel 2003 può essere considerata un'alternativa nella prospettiva di una collaborazione diretta con l'UE per quei paesi che non hanno alcuna speranza, o ambizione, di entrare a far parte del club dei 27 (Devrim & Schulz, 2009).

Ciononostante, tra la PEV e la politica di allargamento vi sono alcune similitudini e differenze importanti. Da un lato le istituzioni europee hanno insistito nel voler distinguere queste due strategie, proprio per non cadere in spiacevoli fraintendimenti. La gestione della PEV infatti è stata assegnata al Commissario per la Politica Estera dell'Unione, Benita Ferrero-Waldner, mentre la politica di allargamento continua ad essere nelle mani del Segretario per l'Allargamento, Olli Rehn. Sotto un altro punto di vista però, entrambe le strategie considerano necessario per un paese che voglia prenderne parte, il rispetto di alcuni criteri. Per l'allargamento vi sono i criteri di Copenaghen, mentre per la PEV i paesi candidati devono portare avanti riforme politiche ed economiche. Un'altra similitudine è che entrambe le politiche giudichino i paesi con cui vogliono aprire relazioni degni di farlo solo dopo un attento esame dei loro progressi e dei loro meriti.

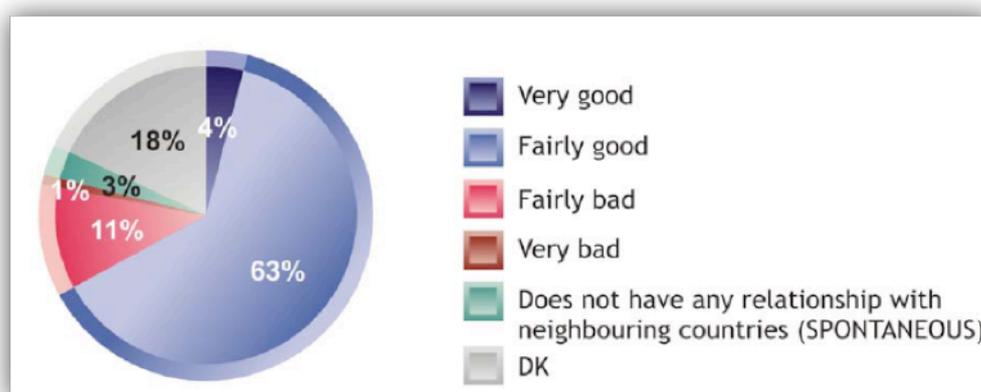
Uno dei motivi per cui è stato necessario insistere sulla differenza tra le due politiche è stato che una parte sempre maggiore della cittadinanza europea sembrava diventare sempre più contraria ai futuri processi di allargamento e che il suo sostegno in questo senso sembrava diminuire progressivamente. Oltretutto il fatto che in nessun testo ufficiale si parli esattamente delle caratteristiche che i paesi devono avere per poter entrare nell'UE, a parte la qualifica di "europei"<sup>14</sup>, ha fatto nascere la paura che

---

<sup>14</sup> "Any European State which respects the principles set out in Article 6(1) may apply to become a member of the Union [...]" (UE, CONSOLIDATED VERSIONS OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION AND OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY, 2003) . Dall'articolo 49 del Trattato sulla Formazione dell'Unione Europea si capisce che uno stato per prendere parte all'UE deve rispettare alcuni principi, oltre ad essere europeo. In ogni caso i confini culturali e politici dell'UE, che renderebbero più chiaro chi può essere considerato europeo e chi no, non sono ancora stati stabiliti.

l'allargamento potesse andare avanti all'infinito. Fornendo una politica di collaborazione che non implicasse una futura integrazione nell'Unione, l'UE ha cercato di dare una risposta alla “fatica di allargamento” e alle resistenze dell'opinione pubblica. In effetti la popolazione europea sembra avere una buona opinione della PEV, contrariamente a quanto si è visto in relazione alla prospettiva di ulteriori allargamenti.

Question: SD1. In general, would you say that the European Union has very good, fairly good, fairly bad or very bad relations with neighbouring countries?



Opinión pública europea hacia la PEV – Fuente: Eurobarometer 2007

L'elemento che però forse accomuna di più questi due strumenti di politica estera è la possibilità che stati definiti “europei” possano prendere parte ad entrambe. In effetti, se da una parte i paesi che possono aspirare ad entrare nell'UE devono essere considerati europei a tutti gli effetti, dall'altra quelli che appartengono alla PEV, o vi vogliono entrare a far parte, possono esserlo ma non per forza.

Questa riflessione potrebbe aprire altre prospettive per quei paesi che sono candidati ad entrare nell'UE ma per i quali ancora non è stata fissata nessuna data di ingresso: la Turchia e i Balcani Occidentali. Se infatti la politica di allargamento offre la garanzia di integrazione, la PEV non la prende in considerazione, ma non la esclude. Questo non significa che le due politiche possano essere unite, o che una delle due possa essere cancellata, però quello che si potrebbe fare ora è trovare un'altra politica che riempia il vuoto tra le due e permetta di superare il problema delle relazioni con gli altri membri. Questo significherebbe placare le preoccupazioni

degli stati membri e allo stesso tempo permettere ai paesi candidati di poter portare avanti i loro progetti di riforma senza pensare di essere stati esclusi dall'istituto europeo.

Negli ultimi anni all'interno dell'Ue si è sviluppata una tendenza verso la ricerca di nuove soluzioni. Sono nate diverse proposte di cooperazione regionale, come l'Unione per il Mediterraneo, l'Associazione Orientale e l'Unione del Mar Nero. Anche il Parlamento Europeo che è stato sempre favorevole a promuovere la politica di allargamento, nelle ultime dichiarazioni effettuate nel 2008 ha sottolineato l'importanza di questo tipo di associazioni, e in questo, facendo sempre meno riferimento alla prospettiva di allargamento<sup>15</sup>.

Questo tipo d'iniziative possono essere considerate una fase intermedia tra la PEV e la politica di allargamento, e anche loro sostituite, e l'appartenenza a una di queste non sarebbe incompatibile con quest'ultima (Devrim & Schulz, 2009). In effetti sia la Turchia che i Balcani Occidentali fanno parte sia dell'Unione per il Mediterraneo e sono candidate ad entrare nell'UE. In questo caso creare un altro strumento che possa permettergli di avvicinarsi a Bruxelles, magari prima di tutto sotto l'aspetto economico e politico, potrebbe essere la soluzione più adatta per una situazione nella quale la cittadinanza europea, come anche i governi, sono restii ad accettare nuovi membri ed in cui questa intransigenza sta debilitando l'impulso alla realizzazione di riforme, oltre a spingere Ankara e buona parte dei paesi balcanici verso la cooperazione con altri attori della Comunità internazionale<sup>16</sup>. Se i paesi candidati dovessero trovare maggiore sostegno in altri stati o la loro pazienza dovesse giungere al termine, sarebbe un fallimento completo per la politica esterna dell'Unione Europea e per la sua attendibilità internazionale. In questo senso si accoglie favorevolmente la proposta di Devrim e Shultz per la creazione di una "European Economic Area Plus", un tipo di relazione che permetta agli stati di muoversi da uno status all'altro (non-candidato - candidato) come se si trattasse di

<sup>15</sup> Si veda per esempio la risoluzione del 10 luglio del 2008 della Strategy Paper 2007 della Commissione Europea ai paragrafi 19-20-21.

<sup>16</sup> Gli Stati Uniti nel caso della Bosnia-Erzegovina e del Medio Oriente in quello di Ankara.

disegnare circoli concentrici che da una relazione superficiale con l'UE arrivassero a ottenere l'integrazione con gli altri paesi del trattato di Maastricht. Chiaramente questo significherebbe anche decidere finalmente quali sono quei principi che qualificano uno stato come "europeo".

### 3.2. Il ruolo degli Stati Uniti

In questo panorama è importante anche prendere in considerazione il ruolo degli Stati Uniti. Dal conflitto degli anni '90 gli USA sono stati molto attivi nella regione. In effetti fu grazie all'intervento diplomatico del Presidente Bill Clinton che fu possibile arrivare alla conclusione degli Accordi di pace di Dayton. Anche dopo essere riuscito a giungere ad un accordo di pace, Washington ha continuato ad essere uno degli attori internazionali più importanti implicati in Bosnia. Gli USA guidarono la missione NATO che dal 1995 al 2004 si occupò di fornire sostegno al Trattato di Dayton attraverso il contingente IFOR, composto da 60.000 soldati. L'obiettivo dell'IFOR era quello di supportare il rispetto delle clausole dell'Annesso A-1 degli Accordi del 1995, ossia i vigilare il termine entro il quale i paesi stranieri avrebbero dovuto ritirare le proprie truppe, garantire il rispetto del cessate il fuoco, supervisionare lo scambio di prigionieri e la raccolta delle armi pesanti. Per portare a termine i suoi compiti l'IFOR disponeva di tutti i mezzi necessari e poteva anche ricorrere all'utilizzo della forza armata (Gradari, 2008). In conclusione, secondo Dayton, il ristabilimento della democrazia era compito dell'OSCE, quello di portare l'ordine sotto l'aspetto militare era della NATO e il coordinamento delle attività civili spettava all'Alto Rappresentante. Dopo il 2004, quando la guida delle operazioni passò nelle mani dell'UE, approssimativamente 2.000 soldati rimasero in Bosnia, con la missione di sostenere il processo di riforma delle forze armate, portare avanti i processi penali contro i criminali di guerra e adottare le politiche anti-terroriste. La presenza militare non è stata però limitata solo all'aspetto militare. Importante è stata anche l'azione d'investimento nella fase di ricostruzione del paese, grazie al lavoro delle ONG e delle organizzazioni come USAID (US Agency for International Development) che è andata focalizzandosi sullo sviluppo infrastrutturale e su programmi di preparazione professionale per la popolazione.

Questa continua presenza statunitense non è stata però accompagnata da un equivalente interesse a livello politico da parte delle autorità statunitensi. Quando nel 2001 si concluse la presidenza di Bill Clinton e fu eletto George W. Bush, una serie di avvenimenti internazionali tolsero l'attenzione della Casa Bianca dai Balcani per posarla su altri scenari. In questo senso gli attentati terroristi dell'11 settembre 2001 e le conseguenti guerre in Afghanistan ed in Iraq catturarono l'interesse della politica estera degli USA, lasciando da un lato quello per la regione balcanica (Kulish, 2009). In questo spazio di tempo l'evoluzione dell'area ha preso quel cammino che ha portato la Bosnia ad essere quel paese instabile che è oggi.

Il cambio al vertice degli USA dello scorso 4 novembre 2008, nel quale l'ala politica repubblicana è stata sconfitta da quella democratica guidata da Barack Hussein Obama, è stato un passo importante per la BiH e per i Balcani in generale. Sembrerebbe che grazie alla politica estera di avvicinamento diplomatico promossa dal Presidente e portata avanti dal Segretario di Stato, Hillary Rodham Clinton, insieme al vice presidente Joe Biden, che svolse un ruolo estremamente importante nel prendere la decisione di intervenire in Bosnia con le truppe NATO, si stia sviluppando una nuova politica che ha al suo centro proprio la penisola balcanica. La dimostrazione di ciò si può riscontrare nel viaggio che Biden stesso ha effettuato nella regione tra il 19 e il 21 maggio del 2009.

Durante la sua visita nei Balcani, Biden ha fatto tappa in BiH, in Serbia e in Kosovo, i tre paesi che attualmente soffrono la maggiore instabilità, con l'obiettivo di "spingere il bottone per dare vita ad un nuovo tipo di relazioni" (MacDonald, 2009), per attirare l'attenzione sul lavoro che è stato lasciato incompleto nella regione e anche per spingere questi paesi verso il rispetto e l'attuazione di quelle riforme che permetterebbero una più rapida integrazione nell'UE (Kulish, 2009). Questa visita è stata ricevuta con estrema positività da parte dei capi di Stato e di Governo della Bosnia, della Serbia e del Kosovo, anche perché è opinione comune che l'attitudine politica del Presidente Obama sia più adeguata per dare una nuova spinta alla politica nell'area (Gienger & Fireman, 2009).

Il nuovo interesse di Washington verso i Balcani che stato dimostrato anche dalla recente risoluzione 171 del Congresso USA, con la quale si chiede la nomina di

un inviato speciale nella regione affinché si interessi e si dedichi a portare avanti la riforma costituzionale, una modifica considerata importante per spingere la Bosnia fuori dalla crisi istituzionale e perché si possa chiudere definitivamente l'ufficio dell'Alto Rappresentante e in ultima istanza per incitare la UE a riconsiderare i suoi piani di porre fine al mandato EUFOR, la missione militare che ha sostituito la IFOR (US- Congress 2009).

In ogni caso, questa urgenza di eleggere un inviato speciale per la Bosnia affinché venga data nuova vitalità al processo di adesione all'UE può essere interpretato in una maniera differente. Significherebbe che un'altra volta, come già negli anni '90, l'Unione Europea necessita dell'aiuto di Washington per poter risolvere il problema bosniaco. In questo senso è stato interpretato il viaggio di Biden nei Balcani da parte dell'analista Edward P. Joseph in un articolo pubblicato dal Foreign Policy. Sulla base di questa analisi Bruxelles sembra ormai disinteressata, o ancora peggio, divisa relativamente alla questione bosniaca, e balcanica, se si considera che 5 dei paesi dell'UE ancora non hanno riconosciuto l'indipendenza del Kosovo. Anche questa volta la politica europea appare frammentata e per evitare che possa scatenarsi un'altra volta una situazione di violenza dato che le differenze etniche, come si è visto, continuano ad essere estremamente accentuate, si ritiene sia di fondamentale importanza l'intervento statunitense.

Nell'opinione di Joseph, sono due le strategie che gli USA potrebbero attuare in Bosnia. Da un lato spingere Sarajevo verso le elezioni del 2010 senza preoccuparsi di portare avanti nessuna riforma. Questo significherebbe però continuare ad interferire nella politica bosniaca, e continuerebbe a non essere chiaro chi fra Washington e Bruxelles dovrebbe farlo. Al contrario l'unica soluzione potrebbe essere quella di risolvere la contrapposizione tra Serbio-bosniaco e la Repubblica Srpska e i Bosniaci e i Croati della Federazione BIH permettendo però la riforma costituzionale. Per fare ciò Joseph insiste sulla possibilità di spingere Sarajevo, prima che verso l'integrazione europea verso quella nella NATO, che al momento sembrerebbe essere più fattibile e rappresenterebbe un passo intermedio e che darebbe un obiettivo per portare avanti le riforme costituzionali, lasciando la prospettiva europea in secondo piano (Joseph, 2009).

Tuttavia, se questa potrebbe sembrare una soluzione fattibile nel breve periodo, significherebbe allo stesso tempo lasciare ancora una volta nelle mani di Washington la risoluzione di una questione della quale l'UE si è fatta carico da diversi anni, e che come 15 anni fa non è riuscito a risolvere da sola. Tutto ciò potrebbe rappresentare un fallimento grave per la politica estera dell'Unione, non solo per quella di ampliamento, ma anche per la ENP e le cooperazioni regionali promosse negli ultimi anni. Senza considerare che lasciare la Bosnia nelle mani degli USA darebbe un'immagine di Bruxelles agli occhi della nuova amministrazione statunitense di un alleato poco affidabile.

## *II. Conclusioni*

In seguito agli ultimi allargamenti del 2004 e del 2007, che hanno portato altri 12 paesi ad entrare a far parte dell'Unione Europea, l'istituto comunitario sembra soffrire di una grave crisi interna. Alcuni stati membri, come la Francia o la Germania, si oppongono alla possibilità di operare quanto prima una nuova operazione di allargamento che porterebbe all'interno delle frontiere comunitarie quegli stati che attualmente sono ufficialmente candidati all'integrazione: la Turchia e i paesi dei Balcani Occidentali.

All'interno dell'Unione si parla di “fatica di ampliamento” o di “capacità di assorbimento”, due concetti che sono ormai diventati due criteri in più che regolano l'accesso di nuovi membri. Se a livello istituzionale la situazione sembra quindi difficile, non si può dire che al livello di opinione pubblica l'orientamento sia migliore. Di fatto gli ultimi due allargamenti, insieme alla recente crisi economica mondiale, hanno causato un disinnamoramento della popolazione europea nei confronti della possibilità di integrare nuovi membri ed anche nei confronti della politica europea in generale, lo dimostrerebbe il fallimento del passato referendum irlandese per la ratifica del Trattato di Lisbona, o anche la scarsa affluenza alle urne nelle recenti elezioni per il Parlamento Europeo, registrata intorno al 43%.

Questo panorama ha portato alcuni capi di stato e di governo europei a dichiarare apertamente che prima di poter parlare un'altra volta di allargamento, tutto l'istituto comunitario ha bisogno di un periodo di consolidamento interno. La concretizzazione di questa posizione si nota nel fatto che ancora non è stata stabilita una data che segnali definitivamente l'entrata nell'Unione dei paesi candidati.

Questa situazione è particolarmente seria se si prende in considerazione la Bosnia Erzegovina. Di fatto la maggioranza della popolazione si dice positiva rispetto all'integrazione europea poiché ritiene che sono in questo istituto si potrà avere una speranza per il futuro del paese. Il problema dei continui ritardi, prima per la firma

dell'Accordo di Associazione e Stabilizzazione, il mezzo con cui si relaziona l'Unione Europa nei Balcani, e ora la mancanza di un orizzonte concreto di integrazione, stanno allontanando i politici dall'impegno verso quei progetti di riforma che garantirebbero al paese la futura integrazione. In questo modo si crea una specie di reazione a catena nella quale l'UE non vede progressi nel paese, non fa affidamento sui progetti di riforma, allontana ancora di più la data di integrazione e in questo modo disinnamora la classe politica e la popolazione bosniaca.

In ogni caso Bruxelles non si può permettere di perdere l'occasione di gestire la problematica bosniaca. Un fallimento in questo senso sarebbe un colpo troppo grande per la sua politica estera, specialmente lasciare che i problemi di questo paese siano risolti da un altro attore internazionale, ovvero dagli Stati Uniti. Di fatto, la nuova amministrazione statunitense di Barack Obama ha mostrato un grande interesse verso la regione balcanica.

Tuttavia se in questo momento le problematiche interne all'UE sono troppo grandi e un ampliamento significherebbe far perdere ancora di più la fiducia della popolazione comunitaria, per via di questioni legate all'immigrazione o alla criminalità, Bruxelles dovrebbe trovare una soluzione che, se non comporta un'integrazione vera e propria, potrebbe contemplare una più stretta collaborazione con gli stati interessati.

Quello che si suggerisce in questa sede è la creazione di un'associazione privilegiata che accompagni Sarajevo nel suo processo di riforma, garantendole facilitazioni per quel che riguarda i visti, per esempio, fino a che il paese non rispetterà tutti i criteri di integrazione, e fino a che allo stesso tempo, la popolazione europea non sia in grado di accogliere un nuovo membro.

### III. Bibliografia

Barber, T. (2009). EU must find courage to end blocks on enlargement. *Financial Times*, 2.

Blatt, J. (2009). *Bosnia and Herzegovina: the international mission at a turning point*. Madrid: FRIDE.

Briani, V. (2008). *Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'Ue*. Roma: Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica Italiana.

Briasco, L., & Meane, T. A. (2008). *Balcani Occidentali e Unione Europea*. Roma: Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica Italiana.

CIA Factbook, The World Factbook, tratto il giorno 10 16, 2009 da Central Intelligence Agency: [www.cia.gov](http://www.cia.gov)

Cox, M. (2001). *State Building and Post-Conflict Reconstruction: Lessons from Bosnia*. Geneva: Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN).

Devrim, D., & Schulz, E. (2009). *Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Donsante, S. (2005, 11 1). *L'Economia della Bosna di Dayton*. Tratto il giorno 10 15, 2009 da Osservatorio Balcani: <http://osservatoriobalcani.org>.

EC, E. C. (2005). *2005 enlargement strategy paper*. bruseles: EU.

EC, E. C. (2005). *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the progress achieved by Bosnia and Herzegovina in implementing the priorities identified in the "Feasibility Study on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a SAA*. Bruselas: UE.

EC, E. C. (2006). *Attitudes towards European Union Enlargement - Special Eurobarometer*. Bruselas: UE.

EC, E. C. (2007). *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members*. Bruselas: UE.

EC (2009), *EU Candidates and Pre-Accession Countries Economic Quartel*, Bruxelles: Directorate General – Economic and Financial Affairs.

EC, E. C. (2003). *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union (Feasibility Study)*. bruseles: UE.

EC, E. C. (2003). *Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. Bruselas: UE.

EuC, E. C. (1993). Conclusion of The Presidency. *European Council in Copenhagen* (p. 14). Copenhagen: EU.

EuC, E. C. (2006). Presidency Conclusions . *Council of the European Union* (p. 19). Bruselas: UE.

EUSRBiH. (2007). *Mostar Declaration on Police Reform*. Mostar: European Union Special Representative for Bosnia Herzegovina.

Gienger, V., & Fireman, K. (2009, febrero 15). *Haris Silajdzic calls for revival of U.S. role by Barack Obama* . Tratto il giorno junio 17, 2009 da Congress of North American Bosniaks: <http://www.bosniak.org/haris-silajdzic-calls-for-revival-of-us-role-by-barack-obama/>

Gradari, F. (2008 ). *La Bosnia Erzegovina dopo Dayton*. Trieste: Osservatorio Balcani.

Grgic, B. (2009). *Balkan Hurdle*. *The Wall Street Journal Europe* , 14.

HF (2009), *2009 Index of Economic Freedom*, Tratto il giorno 10 15, 2009 da Heritge Foundation: <http://www.heritage.org>

HELGESEN, J., JOWELL, J., MALINVERNI, G., SCHOLSEM, J.-C., & Commission), K. T. (2005). *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the POWers of the High Representative*. Venice: Council of Europe.

Hitchner, R. B. (2005). *the Process and Prospect of the Constitutional Reform Process in Bosnia and Herzegovina*. Medford: Dayton Project.

ICE (2009), *ICE Bosnia-Herzegovina*, Tratto il giorno 15 10, 2009 da Istituto per il Commercio estero: <http://www.ice.gov.it>

Joseph, E. P. (2009, mayo). *Europe's Balkan Failure*. Tratto il giorno junio 17, 2009 da Foreign Policy: [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4927](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4927)

Juncos, A. E. (2005). *The EU's post-conflict Intervention in Bosnia y Herzegovina:(re)Integrating the Balkans and/or (re)Inventing the EU?* Loughborough: Southeast European Politics.

Kulish, N. (2009). Biden rebukes Balkan squabbling. *Herald Tribune* , 3.

MacDonald, N. (2009). Biden to press reset button in Balkans. *Financial Times* , 4.

Michael Emerson, S. A., Clerck-Sachsse, J. D., & Noutcheva, G. (2006, September). Just what is this 'absorption capacity of the European Union? *CEPS Policy Brief* .

OHR. (1995, 12 14). *The General Framework Agreement*. Tratto il giorno junio 3, 2009 da [www.ohr.int](http://www.ohr.int): [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=380](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380)

Parish, M. T. (2007, Dicembre 1). The Demise of the Dayton Protectorate. *Journal of Intervention and State Building*, p. 11.

Polara, T. (2001, Novembre). *I paesi balcanici e l'Unione Europea: a che punto è l'integrazione?* Tratto il giorno junio 8, 2009 da Osservatorio Balcani: <http://www.osservatoribalcani.org/article/articleview/147/1/148/>

Rehn, O. (2007, dicembre 4). *Olli Rehn's Statement 2007*. Tratto il giorno junio 12, 2009 da Commissioner Olli Rehn: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/rehn/press\\_corner/statements/statements\\_2007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/rehn/press_corner/statements/statements_2007_en.htm)

Sebastian, S. (2007). *Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina*. Madrid: FRIDE.

Sebastian, S. (2008). *El proceso de estabilización y asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?* Madrid: FRIDE.

Seizovic, Z. (2007). Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina: 'Civil State' of Constituent Peoples. *Second Annual Conference on Human security, Terrorism and Organized Crime in Western Balkan Region*. Sarajevo: HUMSEC.

Slatina, S. (2006, Febrero 20). *La BiH e il futuro del Kosovo*. Tratto il giorno mayo 2009 da Osservatorio balcani: <http://www.osservatoribalcani.org/article/articleview/5275/1/42/>

UE. (2003). *CONSOLIDATED VERSIONS OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION AND OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY*. Maastricht: UE.

UE. (2006, julio 17). *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*. Tratto il giorno junio 12, 2009 da Europa: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/e50020\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/e50020_en.htm)

UE, C. d. (1997, Avril 29). *Conclusion of the General Affairs Council*. Tratto il giorno junio 11, 2009 da european Commission Enlargement: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/028a0057.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/028a0057.htm)

UE, C. E. (2000, junio 19-20). *Stabilisation and Association Process - Background Documents*. Tratto il giorno junio 12, 2009 da European Commission Enlargement: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm)

UE, C. E. (2003). *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration*. Tesalonico: UE.

UE, Z. S. (2000, Novimebre 24). *Zagreb Summit 24 November 2000 Final Declaration*. Tratto il giorno junio 12, 2009 da European Commission Enlargement:

[http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/zagreb\\_summit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm)

UNDP. (2008). *Annual Report*. New York: UNDP.

UNDP. (2007). *The Silent Majority Speaks*. Washington: UNDP.

US-Congress. (2009, mayo 14). *UE: risoluzione USA su Bosnia non cambia gli accordi internazionali*. Tratto il giorno junio 17, 2009 da Rinascita Balcanica: <http://www.rinascitabalcanica.com/?read=24840>

[www.state.gov](http://www.state.gov)

[www.eurforbih.org](http://www.eurforbih.org)

[www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)

[www.eubusiness.com](http://www.eubusiness.com)