

# Etno-politica e *State-Building*: il problema controverso dell'efficienza istituzionale in Bosnia-Erzegovina

*Stefano Bianchini*

Il *General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Herzegovina* (GFAP), più noto come Trattato di Dayton, include all'Annesso IV una Carta Costituzionale che istituisce uno *Stato di Bosnia-Erzegovina* (mai definito nella sua forma), a sua volta imperniato su due entità (denominate *Republika Srpska* e *Federazione di Bosnia-Herzegovina*) alle quali sono attribuiti i maggiori poteri, fino a configurare una sorta di labile confederazione<sup>1</sup>.

Poiché peraltro il concetto di “nazione” costituisce la chiave principale di identificazione del carattere dello Stato moderno, la Bosnia-Erzegovina sorta alla fine del 1995 può essere considerata tale – alla stregua di Stati Uniti, Svizzera, Cina o Germania – *soltanto se* a questa categoria interpretativa viene attribuito un significato “civico”. Tuttavia, la Costituzione di Dayton stabilisce che «Bosgnacchi, Croati e Serbi siano popoli *costituenti* [*sic!*] (insieme ad altri) e ai cittadini di Bosnia-Erzegovina»<sup>2</sup>. Ne consegue che, se prevale l'interpretazione primordialista del concetto di “nazione”, la Bosnia-Erzegovina non può essere costituzional-

<sup>1</sup> Di fronte a tale situazione numerose agenzie internazionali hanno avanzato radicali proposte di riforma. Fra queste, la Commissione di Venezia che ha consigliato un trasferimento di competenze dalle Entità allo Stato. A sua volta l'ESI ha suggerito di trasformare la Republika Srpska nel decimo cantone dello Stato, ispirandosi all'esempio svizzero. Nel quadro dei cambiamenti che potrebbero verificarsi nel 2006 nei Balcani in relazione alle trattative sul futuro status del Kosovo anche la riforma costituzionale della Bosnia-Erzegovina è così entrata nelle agende della politica internazionale. Cfr. Z. DIZDAREVIC, *Ka novom Ustavu*, in «Oslobodjenje», 15 marzo 2005, p. 9; EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, *Making Federalism Work – A Radical Proposal for Practical Reform*, 8 gennaio 2004, [www.esi-web.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_48.pdf](http://www.esi-web.org/pdf/esi_document_id_48.pdf) o la proposta di ACIPS ALUMNI, *Ustav Savzne republike BiH*, in «Novi Pogledi», 3, 2004, pp. 6-11.

<sup>2</sup> V. GFAP Annex 4, *Constitution of Bosnia-Herzegovina*, Preamble.

mente concepita come una “nazione”, bensì come un aggregato di nazioni-etniche.

In altre parole, a seconda delle interpretazioni, è rimasta aperta la *vexata questio* se ciascuno dei popoli menzionati dalla Costituzione sia da ritenersi parte di una nazione (civica) o, al contrario, ciascuno di essi esprima una nazione (dal contenuto evidentemente etnico). Tuttavia, ciò non riassume ancora la complessità della situazione. Infatti, la Costituzione di Dayton cita *tre* “popoli costituenti”, ma legittima *due* Entità, le quali a loro volta avevano approvato in precedenza una propria Costituzione, in cui la *Republika Srpska* era definita lo «Stato del popolo serbo», mentre quella della *Federazione* attribuiva a Bosgnacchi e Croati la prerogativa di «popoli costituenti»<sup>3</sup>. In altre parole, se tutti e tre i popoli erano da ritenersi «costituenti» a livello di Bosnia-Erzegovina, non erano più necessariamente tali a livello di Entità.

La visione etnica della nazione (e l’aspirazione a identificare nazione e Stato riconducendoli al concetto di “popolo costituente”) ha favorito, inoltre, la critica all’esistenza stessa della *Federazione*, in quanto – secondo l’opinione nazionalista – il GFAP trattava in modo diseguale i popoli, consentendo ai Serbi la costituzione di un’Entità-Stato Nazione, mentre ai Croati la negava, costringendoli a un’indesiderata unione con i Bosgnacchi, per lo più di religione musulmana. Ciò spiega perché, da allora, si siano moltiplicate le richieste, da parte delle correnti nazionaliste croate, per la revisione del Trattato e la costituzione di una Terza Entità<sup>4</sup>.

In tale coacervo di problemi risiede, dunque, l’«ambiguità originaria» degli accordi che posero fine alla prima fase della guerra di secessione jugoslava, durata dal 1991 al 1995<sup>5</sup>. A tale ambiguità va poi fatta risalire l’origine di quella dimensione etnica della politica che informa tanto il meccanismo di protezione dei diritti colletti-

<sup>3</sup> Cfr. *Ustav Republike Srpske*, clan 1 e *Okvirni sporazum o federaciji*, I, in «Novi ustavi na tlu bivse Jugoslavije», Beograd 1995. La Costituzione della Federazione è rintracciabile anche sul sito dell’OHR, [www.ohr.int](http://www.ohr.int).

<sup>4</sup> Si tratta della rivendicazione dei nazionalisti croati presenti nell’HDZ tanto in Bosnia-Erzegovina quanto in Croazia, così come del clero cattolico di Mostar e Sarajevo, che non perde occasione per intervenire pubblicamente a sostegno dei “diritti negati” alla nazione croata in Bosnia-Erzegovina. Cfr. D. CIZMIC MAROVIC, *Biskupima BIH nema tko da pise*, in «Slobodna Dalmacija», 20 agosto 2005, p. 9, e I. LOVRENOVIC, *Cobanovina*, in «Feral Tribune», 19 agosto 2005, pp. 22-23. Una descrizione efficace dei Croati di Bosnia è quella di I. LOVRENOVIC, *Bosanski Hrvati*, Zagreb 2002.

<sup>5</sup> Le altre due fasi sono quella del 1999, relativa ai bombardamenti NATO contro Serbia e Montenegro per il Kosovo, e del 2000-2001 allorché la Macedonia fu attraversata dal conflitto fra Albanesi e Slavo-macedoni.

vi, quanto il processo di formazione delle decisioni nella Bosnia-Erzegovina post-bellica.

Non rientra nello spazio di questo articolo soffermarsi sulle complesse ragioni che hanno contribuito a determinare l'«ambiguità originaria» di cui si è detto. Basti qui solo ricordare come ciò sia stato la conseguenza dei rapporti di forza stabilitisi sui campi di battaglia con il coinvolgimento dei “nuovi” paesi vicini, tanto che alla trattativa in Ohio parteciparono – oltre ai rappresentanti della dilacerata Bosnia-Erzegovina – le autorità sia della Croazia, sia della Repubblica federale di Jugoslavia (SRJ)<sup>6</sup>: di fatto, ben tre Stati successori della Jugoslavia socialista (SFRJ) furono coinvolti nel GFAP, proprio perché politicamente e militarmente coinvolti nel conflitto che l'amministrazione Clinton si era decisa a fermare<sup>7</sup>.

Altri fattori hanno peraltro contribuito a tale sbocco, come la convinzione ideologica dei responsabili del conflitto, secondo cui l'omogeneizzazione etnica costituiva lo strumento essenziale per assicurare legittimità politica alle elite, lealtà al potere costituito e solide basi per la modernizzazione del paese<sup>8</sup>. Tale approccio ha del resto plasmato la “ragione di fondo” del conflitto, concorrendo

<sup>6</sup> La parola “Jugoslavia” ha assunto significati diversi. Da un lato, si riferisce allo Stato esistito dal 1918 al crollo della Federazione socialista nel dicembre 1991. Dall'altro, indica la Repubblica Federale (o “piccola Jugoslavia”) della Serbia e del Montenegro istituita da Milosevic nel 1992 (e superata poi dall'accordo di Belgrado del 2003 con la nascita dell'“Unione di Serbia e Montenegro”) soprattutto al fine di presentarsi come l'erede della Federazione di Tito, evitare un nuovo riconoscimento internazionale e conservare la proprietà di tutti beni all'estero dello Stato jugoslavo pre-esistente. Come era prevedibile, tali pretese sono state vivacemente contestate dalle altre 4 repubbliche jugoslave, ossia Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia. Per chiarezza, quindi, il termine “Jugoslavia” viene qui ristretto al solo Stato esistito dal 1918 al 1991, mentre per la federazione di Milosevic si farà riferimento all'abbreviazione SRJ (*Savezna Republika Jugoslavija*, o Repubblica federale di Jugoslavia).

<sup>7</sup> Né i leader nazionalisti croati di Bosnia dell'HDZ né quelli serbi dell'SDS ebbero una parte diretta nelle trattative di Dayton, in quanto i primi furono rappresentati da Tudjman e i secondi da Milosevic. In realtà, alcuni esponenti croati fecero parte anche della delegazione bosniaca guidata da Izetbegovic, che si trovò così ambigualmente a rappresentare tanto la Bosnia-Erzegovina, quanto la Federazione costituita l'anno precedente con gli Accordi di Washington. Sul coinvolgimento di Serbia e Croazia nella guerra si veda la documentazione analizzata e discussa nei processi al Tribunale dell'Aja, in particolare le decisioni prese dalla Corte d'Appello nei casi Tadic e Aleksovski. Cfr. anche J. BOBETKO, *Sve moje bitke*, Zagreb 1996; P. LUCIC (ed), *Stenogrami o podjeli Bosne*, Split-Sarajevo 2005, 2 voll.; M. MINIC, *Dogovori u Karadjordjevu o podjeli Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 1998, e la raccolta di documenti in S. CEKIC (ed), *The Aggression on Bosnia and Genocide against Bosniacs*, Sarajevo 1995.

<sup>8</sup> S. BIANCHINI - S. CHATURVEDI - R. IVEKOVIC - R. SAMADDAR (edd), *Partitions, Reshaping States and Minds*, London 2005.

a spiegare gli eccidi contro i civili, la pulizia etnica e lo stupro di massa.

Per parte sua, la diplomazia internazionale era, per tradizione e propria cultura politica, indotta a mediare esclusivamente fra le parti in lotta (rappresentanti ufficiali degli Stati), ignorando la società civile, i movimenti a favore della pace e del dialogo. Per di più il liberalismo era praticamente privo di strumenti interpretativi adeguati ad affrontare i diritti collettivi dei gruppi etno-nazionali in rapporto alla *governance*, in ciò lasciando i gruppi dirigenti e le diplomazie occidentali senza un *background* culturale adeguato alla sfida che proveniva dalla Jugoslavia in disgregazione<sup>9</sup>. Al tempo stesso, peraltro, le *leadership* occidentali non potevano ignorare la pressione delle proprie opinioni pubbliche allorché queste intensificarono la mobilitazione di fronte alle notizie di incessanti violazioni dei diritti umani, sicurezza, libertà individuali e di stampa provenienti dalle aree in conflitto<sup>10</sup>.

Sicché è evidente come il Trattato di Dayton sia stato la risultante di un compromesso fra questo insieme di pressioni e visioni politico-culturali, per molti versi persino fra loro alternative, in assenza sia di una condivisione dell'idea di nazione, sia del coinvolgimento della società civile. Ciò spiega perché nessuna, fra le parti militari in campo, si sia sentita "sconfitta", mentre il sostegno internazionale all'integrità della Bosnia-Erzegovina restava minato dall'ambiguità insita nel ruolo assegnato alle Entità e all'organizzazione della *governance* su base etnica. Alla fine, restava comunque aperto il quesito se la Bosnia-Erzegovina sorta a Dayton costituisse il primo passo per la reintegrazione del paese o per l'avvio della sua disintegrazione.

L'«ambiguità originaria» del GFAP fu ulteriormente complicata dal ruolo assegnato all'ONU, allorché venne istituita la figura dell'Alto Rappresentante, affiancato da una struttura amministrativa propria, che trasformava la Bosnia-Erzegovina in un protettorato internazionale di fatto<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Non a caso si registrarono allora alcuni tentativi volti a delineare una teoria liberale su secessione e rappresentatività dei diritti culturali collettivi. Cfr. A. BUHANAN, *Secession*, Boulder 1991, e W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford 1995.

<sup>10</sup> F. PRIVITERA, *The Relationship between the Dismemberment of Yugoslavia and European Integration*, in J. MORTON - P. FORAGE - C. NATION - S. BIANCHINI (edd), *Reflections on the Balkan Wars*, New York 2004, pp. 35-54.

<sup>11</sup> M. ZUCCONI, *Protectorates in the Balkans: Defining the Present Status and Looking at the Future of Bosnia-Herzegovina and Kosovo*, in S. BIANCHINI (ed), *From the Adriatic to the Caucasus. The Dynamics of (De)stabilization*, Ravenna 2001, pp. 169-178, e C. SADIKOVIC, *Protectorat ili supsidijarna uloga: o ulozi medjunarodne zajednice u ustavnom sistemu BiH*, «Ljudska Prava», 3-4, 2001, pp. 68-71.

In questo contesto, emerse rapidamente il contrasto fra Costituzione di Dayton e Costituzioni delle Entità, in quanto imponevano un trattamento diverso ai cittadini a seconda del gruppo etnico di appartenenza e del territorio ove risiedevano. In altre parole, Serbi, Croati e Bosgnacchi si trovavano nella condizione di “minoranza” rispettivamente nella *Federazione* i primi e nella *Republika Srpska* gli altri, nonostante fossero riconosciuti tutti come “popoli costituenti” della Bosnia-Erzegovina. Ci volle tempo per armonizzare su questo punto le Costituzioni delle Entità con quella di Dayton, assecondando la decisione della Corte Costituzionale del luglio 2000, proprio per l’opposizione dei nazionalisti all’interno di ciascun gruppo etnico. Successivamente, toccò ai cantoni e ai comuni adattare i loro statuti e ancora alla fine del 2004 si discuteva nel comune di Sarajevo come riconoscere ai Serbi lo status di popolo costituente della città a fianco di Croati e Bosgnacchi<sup>12</sup>.

Alla fine, se da un lato con l’introduzione di emendamenti costituzionali si cercò di equiparare i diritti dei popoli del paese sul piano formale, dall’altro il processo di etnicizzazione istituzionalizzò in forme crescenti codici di comportamento e normative, avendo come effetto quello di influire profondamente sulla *governance* e la gestione della democrazia.

In particolare, l’eticizzazione è stata istituzionalizzata in stretta dipendenza con il territorio (a sua volta identificato con le Entità), in ciò seguendo una rivendicazione dei nazionalisti espressa durante i negoziati di Dayton e che si fondava sull’assunto secondo cui la protezione del gruppo etnico era possibile solo ed esclusivamente all’interno di uno spazio definito. Il principio fu sostanzialmente accolto e da esso scaturirono le regole in base alle quali si stabiliva l’inclusione dei gruppi etnici nel sistema istituzionale della Bosnia-Erzegovina.

Di conseguenza, la rappresentanza politica a livello tanto governativo quanto parlamentare fu vincolata all’appartenenza etnica *in* uno specifico territorio (ossia l’Entità). Per poter assicurare un trattamento eguale a Croati e Bosgnacchi la *Federazione* venne quindi articolata in nove cantoni i cui limiti amministrativi si adeguavano sostanzialmente alla distribuzione etno-demografica piuttosto che tener conto delle risorse naturali, degli interessi economici o dei legami storici. Al contrario, la *Republika Srpska* rimase un’Entità fortemente centralizzata.

<sup>12</sup> Cfr. *Partial Decision of the Constitutional Court of Bosnia-Herzegovina*, 1 luglio 2000; *Agreement on the Implementation of the Constituent Peoples’ Decision of the Constitutional Court of Bosnia-Herzegovina*, ambedue in [www.ohr.int/ohr-dept/legal/const](http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const), e V. POPOVIC, *U Statutu samo Bosniaci i Hrvati*, in «Nezavisne Novine», 30 novembre 2004, p. 4.

La partecipazione al governo venne regolata in modo da assicurare la presenza dei tre gruppi etnici. Inizialmente, perfino il capo del governo ruotava su base etnica ogni 15 giorni. Poi, questa pratica è stata gradualmente abbandonata, ma solo dal 2002 è entrato in vigore un mandato quadriennale assegnato a una sola personalità. Al contrario, la presidenza collettiva del paese è rimasta vincolata al principio etnico: costituita da tre esponenti, uno per ciascun gruppo, ha un proprio presidente che ruota fra i suoi tre membri ogni 16 mesi. Significativo, tuttavia, è il modo in cui si procede alla selezione dei candidati: essi, infatti, debbono provenire dall'Entità di riferimento: in altre parole, un Serbo della Federazione non gode dell'elettorato passivo e, quindi, non può essere candidato alla Presidenza collegiale, in quanto si presume che egli debba rappresentare i Serbi della *Republika Srpska*, così come Bosgnacchi e Croati si presume rappresentino, rispettivamente, Bosgnacchi e Croati della *Federazione*. Come si vede, la disparità di trattamento dipende proprio dal territorio in cui si trova il cittadino, mentre i tre gruppi etnici godono di un diritto di veto a "garanzia dei diritti collettivi" che, tuttavia, i nazionalisti identificano con la «protezione degli interessi nazionali di un gruppo *etnico* entro un determinato territorio» (l'Entità)<sup>13</sup>.

Tanto per dare un esempio, allorché l'armonizzazione delle Costituzioni Stato-Entità è entrata in vigore, l'eguaglianza nella rappresentanza politica della Federazione si è tradotta nell'assegnazione, a ciascun gruppo etnico, di due delle sei principali cariche istituzionali (ossia il presidente della Federazione, il primo ministro, i presidenti delle due camere del Parlamento federale, il Presidente della Cassazione e il presidente della Corte costituzionale), vincolando la legittimità delle decisioni assunte da questi corpi al *pieno* rispetto della copertura etnica di tali cariche<sup>14</sup>.

Cosicché, la legittimazione del sistema decisionale si è venuta fondando su un doppio criterio, in quanto il voto dei cittadini è stato obbligatoriamente integrato dall'assegnazione etno-nazionale delle cariche, indipendentemente dal responso delle urne. Al tempo stesso il diritto al voto attivo e passivo non è stato egualmente riconosciuto a tutti i cittadini della Bosnia-Erzegovina, ma è rimasto condizionato dal rapporto fra appartenenza etnica e luogo di residenza, secondo un meccanismo costituzionalmente individuato con il consenso dei mediatori internazionali<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Z. PAJIC, *A Critical Appraisal of Human Rights Provisions of the Dayton Constitution of Bosnia-Herzegovina*, in «Human Rights Quarterly», XX, 1, 1998, pp. 125-138, spec. pp. 135-137.

<sup>14</sup> R. CENGIC, *Po znakom pitanja odluke parlamenta*, in «Nezavisne Novine», 30 novembre 2004, p. 4.

<sup>15</sup> Cfr. F. BIEBER - C. WIELAND (edd), *Facing the Past, Facing the Future: Confron-*

Per altri versi, poi, la costruzione etnica della *governance* bosniaco-erzegovese si è ispirata ai principi che avevano governato la Jugoslavia di Tito, soprattutto per quel che riguardava la forte identificazione etnia-territorio nell'esercizio del diritto di veto, nella presidenza collegiale, nella rotazione delle cariche, nella proporzionale etnica applicata ai sistemi di rappresentanza<sup>16</sup>. Paradossalmente, insomma, l'approccio culturale dell'Occidente ai diritti collettivi di un gruppo etnico ha confermato la propria debolezza nell'offrire strumenti diversi da quelli sperimentati durante il comunismo, visto che ne ha recuperato numerosi aspetti durante la trattativa in Ohio.

Certo, l'instaurazione di un sistema democratico, la presenza di una molteplicità di partiti, il pluralismo dei *mass media*, lo spazio offerto alla crescita della società civile, l'introduzione dell'*ombudsman* e di numerose *authorities* autonome hanno costituito delle novità radicali per la Bosnia-Erzegovina, permettendo di delineare un'alternativa potente all'omogeneizzazione ideologica imposta da comunisti e nazionalisti.

Sicché l'etno-politica applicata a una società formalmente democratica, come quella bosniaco-erzegovese del dopo-Dayton, ha per lo meno reso possibile la libera espressione critica delle contraddizioni che si coglievano fra la volontà, da un lato, di assicurare la protezione dei gruppi etnici e la loro inclusione nelle istituzioni (superando così gradualmente la sfiducia e il risentimento cementati dal conflitto armato) e l'emergere, dall'altro, di almeno due distorsioni antidemocratiche prodotte dalla forma etnonazionale di *governance* adottata<sup>17</sup>.

La prima di queste distorsioni ha riguardato la protezione "selettiva" dei diritti etnici. La Costituzione di Dayton, infatti, ha fornito garanzie e assicurato la rappresentanza politica, ancorché condizionata dal luogo di residenza, ai soli tre gruppi etnici maggioritari. Tutti gli altri si sono trovati in condizioni di maggiore o minore discriminazione: Ebrei, Romi, Jugoslavi (più del 5% della popolazione si era dichiarata tale nel censimento del 1990), appartenenti a matrimoni misti e loro discendenti non hanno potuto, insom-

*ting Ethnicity and Conflict in Bosnia and Former Yugoslavia*, Ravenna 2005; e Z. PAPIĆ (ed), *International Support Policies to South-East European Countries. Lessons (not) learned in B-H*, Sarajevo 2001.

<sup>16</sup> Su questi aspetti cfr. S. BIANCHINI (ed), *L'enigma jugoslavo. Le ragioni della crisi*, Milano 1989, e S. BIANCHINI, *La diversità socialista in Jugoslavia*, Trieste 1984.

<sup>17</sup> F. BIEBER, *The Challenge of Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans: Managing Change in Deeply Divided Societies*, in «European Yearbook of Minority Issues», vol. 3, 2003/2004, pp. 89-107.

ma, godere dei medesimi diritti attribuiti a Bosgnacchi, Croati e Serbi. Così, il sistema educativo è stato etnicamente “tagliato” per rispondere a tale impostazione. Agli scolari è stata imposta la segregazione etnica (per classi o scuole separate) dei tre gruppi maggioritari, con un insegnamento altrettanto diversificato – specie nel campo umanistico – perché condizionato dalla visione primordialista della cultura e della civiltà. Tale situazione ha indotto schiere di studiosi, a livello internazionale, a reagire scrivendo nuovi manuali, privi di stereotipi e a forte impronta civica: ma tali manuali, per essere adottati, dovevano passare il vaglio di una commissione tri-etnica, di nomina governativa, cui era stato demandato il controllo ideologico dei contenuti dei manuali<sup>18</sup>. D'altra parte, una situazione analoga si riscontrava per l'esercizio di tutti i diritti (incluso l'accesso alla proprietà privata) e questo perché tutte le istituzioni, comprese la polizia e la giustizia, sono state sottoposte alla priorità etnica.

Tale situazione ha, quindi, costretto i cittadini a “schierarsi” etnicamente, pena l'emarginazione e la discriminazione. Inizialmente, i diritti individuali erano stati condizionati dalla maggioranza etnica di un determinato territorio (Entità, cantone, comune...). Più tardi, con l'armonizzazione delle Costituzioni delle Entità e grazie all'opera di agenzie internazionali, un certo numero di rifugiati aveva cominciato a far ritorno nei propri paesi d'origine, ridimensionando il nesso stabilito fra territorio, etnicità e accesso ai diritti, senza che tuttavia ciò creasse nuove condizioni capaci di permettere a coloro i quali appartenevano ad altri gruppi etnici, oltre ai tre maggioritari, di esprimere liberamente la propria identità e godere, al tempo stesso, dei medesimi diritti. Sicché, la vita quotidiana di tutti coloro i quali intendevano resistere all'omogeneizzazione etnica imposta dai tre gruppi privilegiati si è mantenuta difficile. Ogni tentativo volto a laicizzare il senso di appartenenza o a rispettare una pluralità identitaria che superasse la tripartizione etnica è fallito: senza più ricorrere alla violenza fisica, l'equilibrio sociale è stato così regolato da forme etniche di accesso ai diritti.

La seconda distorsione, cui si accennava poc'anzi, scaturiva in larga misura dalla prima, poiché investiva i modi in cui si assicurava la *governance*: modi, questi, particolarmente condizionati dai mercanteggiamenti, quando non anche dai ricatti di origine etno-politica. Infatti, il meccanismo imperniato sulla triplice rappresen-

<sup>18</sup> T. EMMERT - C. INGRAO (edd), *Resolving the Yugoslav Controversies: A Scholars' Initiative*, Special Issue, in «Nationalities Papers», Vol. 32, n. 4, 2004; S. M. WAINE, *When History is a Nightmare*, New Brunswick 1999; S. BAHTO - G. BONDURI - A. KONOMI, *Piccoli balcanici crescono*, in «Limes», 3, 1998, pp. 181-215.

tanza etnica ha consentito la rapida formazione di tre oligarchie: tali elite, forgiate dalla guerra, hanno potuto consolidarsi in tempi di pace grazie proprio all'estensione, a tutti i settori della vita sociale, di una pratica politica che ha imposto la tripartizione di tutti i beni disponibili, incidendo sulle privatizzazioni, sul controllo delle risorse naturali, sulla loro distribuzione... Il costo dell'amministrazione pubblica è cresciuto a dismisura per il moltiplicarsi delle cariche e degli uffici a tutti i livelli, dallo Stato ai comuni, al solo scopo di accontentare gli appetiti delle tre parti e dei loro clienti.

È vero, peraltro, che con il tempo la pressione internazionale è riuscita, fra mille difficoltà e resistenze, ad attenuare questi comportamenti e a favorire una certa inclusione dei due «popoli costituenti» nei territori controllati dal terzo. Per lo più, ciò è stato ottenuto grazie al voto dei rifugiati rientrati nelle loro proprietà o di quanti potevano finalmente esprimere il proprio voto pur trovandosi a vivere in un'Entità diversa da quella d'origine (Entità o cantoni che fossero). Ciò ha avuto effetti soprattutto sull'amministrazione locale e delle Entità, in parte ridimensionando l'impatto della pulizia etnica. E pur tuttavia, tale situazione – sempre condizionata da una rigida proporzionalità etnica – ha dato successivamente luogo a nuove forme di condizionalità trasversale, senza aver eliminato la discriminazione dei popoli “quarti”. Sicché una crisi politica in un'Entità o in un cantone, provocata dalla richiesta di esclusione da una coalizione di alcuni partiti legati a un altro gruppo etnico, innescava un atteggiamento simile, a parti rovesciate, in un'altra Entità o cantone<sup>19</sup>. Analogamente, ogni richiesta di modifica costituzionale a livello di Stato o Entità scatenava una drammatizzazione di emozioni e reazioni fra i partiti nazionalisti, rivelando la precarietà e fragilità dell'intera impalcatura istituzionale del paese<sup>20</sup>.

In sostanza, l'ossessiva rappresentanza etnica ha dato vita a un doppio problema: da un lato, conflittualità e mercanteggiamenti

<sup>19</sup> Un esempio in questo senso è fornito dalla richiesta di SDS e PDP (due partiti rilevanti nella *Republika Srpska*) del luglio 2004 di escludere l'SDA (il partito bosgnacco) dal governo dell'Entità a causa della politica da questo perseguita a livello di Stato bosniaco-erzegovese: immediatamente, la presidenza di questo partito a Sarajevo ha chiesto l'esclusione di SDS e PDP dal governo dello Stato. Cfr. *Mike-revic: narednih dana smjena ministara iz SDA*, in «Nezavisne Novine», 21 luglio 2004, p. 2.

<sup>20</sup> Cfr. i tre articoli pubblicati su «Dnevni Avaz» il 27 settembre 2005, il primo intitolato *Covic: ako ostane RS trazit cemo treci entitet* (sulla reazione dell'HDZ in relazione ad alcune richieste di emendamento del GFAP), il secondo *SDS ce sarad-jivati ili ce biti unisten* (sulla reazione dell'OHR al rifiuto dell'SDS di procedere a riforme) e il terzo *Najavljena tuzba protiv Asdauna* (sulla reazione dell'SDS a una decisione dell'OHR).

fra i tre maggiori gruppi avevano reso sempre più inefficiente il sistema decisionale, imponendo continui rinvii, defatiganti mediazioni, ripensamenti incessanti su ogni misura, legge o regolamento da approvare; dall'altro, l'applicazione estensiva della proporzionale etnica finiva con il provocare conseguenze inattese poiché in molti settori, come l'amministrazione pubblica, l'occupazione, la sicurezza, la sanità, si abbassava drasticamente la qualità dei servizi, si frustravano le competenze, si facilitava la corruzione e s'incoraggiava nella popolazione un senso diffuso di rassegnazione che spesso si trasformava tanto in sfiducia verso la democrazia, quanto – in settori più ristretti – in fonte di riproduzione del consenso nazionalista. Anche quando, per un breve periodo fra il 2000 e il 2002, i partiti dell'opposizione (in cui pure prevalevano orientamenti civici e pro-Europei) ebbero l'occasione di governare, la proporzionale etnica mantenne la sua forza condizionante sul processo decisionale, dimostrando quanto la "classica" contrapposizione, di natura liberale, fra maggioranze e minoranze, o fra destra e sinistra, in termini ideologici e di programmi politici, fosse tutto sommato meno incisiva e pregnante rispetto alla necessità di rispettare l'equilibrio etnico, la consistenza e la distribuzione territoriale dei tre maggiori gruppi. Di fatto, la pratica politica dominante – che pure traeva giustificazione da una volontà "garantista" – ha finito con il deprimere le speranze di cambiamento sociale e politico della popolazione, nonché con l'impedire la crescita di istituzioni funzionali e funzionanti.

Il vuoto creatosi nel meccanismo decisionale è stato progressivamente occupato dall'Alto Rappresentante che ha imposto le sue decisioni a una tripla, riluttante, elite riguardo a una vasta gamma di questioni, dalla bandiera alle targhe delle automobili, dai bilanci dei cantoni allo statuto di città divise (come Mostar). Divenuta con il tempo sistematica e invasiva, tale pratica si è scontrata con una resistenza crescente non solo fra le tre elite, ma anche fra le categorie sociali fino a radicare una diffusa percezione di estraneità dal contesto locale dell'istituto dell'Alto Rappresentante (OHR) intensificando le richieste di una sua abolizione<sup>21</sup>.

Critiche sferzanti sono peraltro giunte anche da esperti europei: Gerald Knaus e Felix Martin hanno pubblicato nel 2003 un provocatorio articolo sulla Bosnia Erzegovina in cui comparavano l'esercizio del protettorato perseguito dall'Alto Rappresentante con

<sup>21</sup> Z. GREBO, *Vrijeme je da se medjunarodna zajednica pakuje!*, in «Dani», 16 gennaio 2004, pp. 12-15. La Commissione di Venezia ha, a sua volta, suggerito di ridurre i poteri dell'Alto Commissario; cfr. *Markert: Smanjiti ovlastenja visokom predstavniku za BiH*, in «Nezavisne Novine», 12 marzo 2005, p. 3.

l'imperialismo britannico nell'India del XIX secolo<sup>22</sup>. In particolare, Paddy Asdown è stato accusato di deprimere la ricostruzione dello Stato e le prospettive di sviluppo della Bosnia Erzegovina per il frequente ricorso ai poteri straordinari che gli erano propri, e che gli avevano permesso di imporre le dimissioni perfino ai membri della Presidenza della Bosnia-Erzegovina o la creazione di istituzioni senza assicurarsi il consenso o la partecipazione dei pubblici rappresentanti, proprio perché i suoi poteri al tempo stesso sfuggivano a regole chiare e a qualsiasi forma di controllo democratico.

Al di là delle polemiche sorte nel Regno Unito a proposito del paragone con la prassi politica del periodo coloniale, non c'è dubbio tuttavia che quell'articolo abbia avuto il merito di riportare l'attenzione tanto sull'efficacia delle politiche perseguite da soggetti esterni – come l'ONU, gli Stati Uniti, l'Unione Europea e i suoi Stati-membri –, quanto sulla loro capacità di incoraggiare la formazione di processi autoctoni di stabilizzazione e formazione delle decisioni.

E in effetti, l'etno-politica applicata in Bosnia Erzegovina sotto gli auspici di un gruppo di soggetti internazionali ha provocato controversi effetti: l'abuso del diritto di veto ha favorito, ad esempio, una irresponsabilità diffusa nelle élite politiche locali, tanto verso la Comunità internazionale, quanto verso la propria popolazione, poiché potevano sempre contare sull'intervento ultimativo dell'OHR, cui poi addossare tutte le responsabilità per le conseguenze delle decisioni assunte.

Da tale impasse ha tratto origine la richiesta sempre più incalzante, e proveniente da più parti, di una revisione della Costituzione di Bosnia-Erzegovina che intervenisse sulle competenze di cantoni, Entità e Stato in modo da assicurare l'unità nazionale (in senso civico) e la governabilità. Richieste, queste, che si sono tuttavia scontrate immediatamente con la pratica etno-politica adottata e attivamente sostenuta dai partiti nazionalisti<sup>23</sup>.

Nella *Republika Srpska*, ad esempio, le reazioni sono state generalmente negative: il "ritorno" ai principi originari del GFAP è diventato l'obiettivo di ONG che interpretavano il trattato di Dayton come un accordo in cui si riconosceva un certo grado di statualità alle Entità. Analogamente, di fronte alle richieste di un abbandono del diritto di veto nel nome della governabilità, alcune dichiarazioni pubbliche di parte serba hanno subito invocato la di-

<sup>22</sup> G. KNAUS - F. MARTIN, *Travails of the European Raj*, in «Journal of democracy», vol. 14, n. 3, luglio 2003, pp. 60-74.

<sup>23</sup> Cfr. *supra* nota 1.

visione della Bosnia-Erzegovina e lanciato una petizione che – nella sorpresa generale – ha raggiunto il picco di 40.000 firme in poche settimane nel maggio 2005<sup>24</sup>.

Il tentativo di dar vita a una polizia di Stato, le cui competenze sarebbero state esercitate all'interno di cinque distretti i cui confini non corrispondevano a quelli delle Entità, ha scatenato un defaticante contenzioso fra il 2004 e il 2005 proprio perché la proposta veniva generalmente interpretata nel paese come un tentativo surrettizio di superare le Entità. Sicché, specialmente nella *Republika Srpska*, la difesa del contenuto etnico rintracciabile nel GFAP diventava una sorta di linea Maginot, oltre la quale le garanzie fornite ai Serbi erano ritenute minacciate<sup>25</sup>.

Un atteggiamento simile è emerso, a più riprese, anche fra i nazionalisti erzegovesi del partito croato HDZ: la rivendicazione, cui già si accennava, di una terza Entità era motivata dalla pretesa di porre fine «a una discriminazione in termini di statualità imposta al popolo croato». Di fronte alle reazioni negative dei Bosgnacchi e nel tentativo di evitare una polarizzazione etnica nella *Federazione*, alcune richieste croate sono state estese all'intera Entità introducendo, ad esempio, nei mass media il ricorso alla variante croata della lingua locale, con il risultato di esacerbare gli animi bosgnacchi che hanno iniziato a lamentare la marginalizzazione della loro variante linguistica e della sua terminologia<sup>26</sup>.

Insomma, la convinzione dei partiti nazionalisti, secondo cui i diritti etno-nazionali alla statualità, alla cultura e al controllo sul territorio dei tre gruppi etnici maggioritari sarebbero stati in pericolo,

<sup>24</sup> L'associazione "Zajedno do istine" ha avviato l'iniziativa della petizione nell'autunno 2004, ma il picco dei consensi è stato raggiunto nel maggio 2005. Gli argomenti utilizzati a sostegno della petizione richiamavano ampiamente quelli del nazionalismo serbo del periodo 1989-1991. Cfr. *Zasto inicijativa za nezavisnu Republiku Srpsku*, [www.plebiscit.rs.rs](http://www.plebiscit.rs.rs) e A. OMERAGIC, *Snovi o drzavi svih Srba*, in «Oslobodjenje», 29 maggio 2005 e *Peticija za izdvajanje Republike Srpske iz Bosne i Hercegovine*, in «Oslobodjenje», 3 maggio 2005. Sul rischio di divisione della Bosnia-Erzegovina in relazione al futuro status del Kosovo cfr. S. ROZAJAC, *Kosovo je unutrašnje pitanje Srbije, a RS BiH*, in «Oslobodjenje», 28 giugno 2005, p. 5 e l'intervista a Nebojsa Covic, *Buducnost RS mnoze da zavisi i od statusa Kosova*, in «Novi Reporter», 14 settembre 2005, pp. 14-17.

<sup>25</sup> Cfr. l'intervista a Dane Cankovic, *Covjek s voljom moze da se bori i vezanih ruku*, in «Novi reporter», 14 maggio 2005, pp. 14-16 e all'ex membro della presidenza collegiale Mirko Sarovic, *Predložena reforma policije je povratak u predratnu BiH*, in «Slobosna Bosna», 26 maggio 2005, pp. 36-39, e D. SAVIC - A. BUTUROVIC, *Umjesto dvije entitetske, postojat ce pet multietnickih policijskih oblasti!*, in «Slobodna Bosna», 4 novembre 2004, pp. 25-27, in cui è inclusa una carta e una lista di azioni che la UE e l'OHR avrebbero potuto intraprendere per costringere la leadership serba ad accettare la riforma.

<sup>26</sup> Una situazione analoga si è verificata anche nella Posavina; cfr. E. HUREMOVIC, *Bosnjacima uskraceno pravo na bosanski jezik*, in «Dnevni Avaz», 19 settembre 2005.

induceva al ricorso costante al diritto di veto. Tale comportamento non solo bloccava l'assunzione delle decisioni, ma rifletteva un'evidente sfiducia nei confronti delle istituzioni condivise. Di conseguenza, gli attori internazionali – che condividevano la responsabilità per la stabilizzazione del paese – finivano con il sostituirsi ai poteri locali, talvolta perfino con il sanzionare le elite locali per il loro atteggiamento di boicottaggio, potendo far leva sulle clausole del trattato di Dayton, progressivamente peraltro interpretate in forme sempre più estensive. Alla fine, però, a soffrirne era il senso di responsabilità delle elite locali verso l'intero paese, poiché tale situazione le incoraggiava piuttosto a rafforzare il proprio legame unicamente con il gruppo etnico di appartenenza, di cui si elevavano a paladini, gettando tutta la Bosnia-Erzegovina in un vicolo cieco.

In definitiva, due principi si trovavano in contrasto fra loro: da un lato l'*integrazione* delle istituzioni statali; dall'altro la *separazione* (ai limiti della segregazione) dei tre principali gruppi etnici. Tale contrasto metteva "sotto pressione" il sistema democratico e la sua capacità di gestire le differenze, sollecitandolo a individuare strumenti in grado di garantire i diritti culturali collettivi, mantenendo tuttavia un quadro di riferimento unitario. Nel caso specifico della Bosnia-Erzegovina l'aggiustamento istituzionale diventava essenziale per attribuire un valore all'esistenza dello Stato, assicurandogli consenso e fiducia in tutto il paese (e non solo in parte di esso). Alcuni esperti in etno-politica hanno peraltro invitato alla cautela nell'attuazione delle riforme, rinviando ogni cambiamento radicale per privilegiare piuttosto, in una prima fase, alcune misure capaci di allargare il sostegno popolare alle istituzioni condivise<sup>27</sup>. In quest'ottica, hanno consigliato di sostituire gradualmente il diritto di veto con maggioranze qualificate o altamente qualificate; di identificare nuove forme di mediazione dei conflitti (ridimensionando nel tempo l'interferenza internazionale); di pervenire a una definizione legalmente più adeguata tanto dei diritti, quanto dei meccanismi anti-discriminatori; di attuare un maggior coinvolgimento dei comuni nel favorire il rientro di profughi e rifugiati.

Nell'insieme, tali idee traevano forza dal mancato conseguimento – nonostante le pratiche brutali perseguite in guerra – dell'omogeneizzazione etnica del paese: all'inizio del XXI secolo, infatti, la politica della Bosnia-Erzegovina offriva ancora spazi di manovra in questo senso, come si poteva cogliere sia nella *Republika Srpska*,

<sup>27</sup> F. BIEBER, *Institucionaliziranje etnicnosti*, Sarajevo 2004; P. MOORE, *Bosnia-Herzegovina: the Dayton Debate Revisited*, in «Radio Free Europe», 17 ottobre 2004; cfr. anche la posizione della Commissione di Venezia sull'Alto Rappresentante in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

dove – ad esempio – alcuni partiti non avevano affatto respinto la proposta di riforma della polizia (peraltro poi accettata sul finire del 2005), sia nella Federazione, dove divisioni e lacerazioni tendevano progressivamente a ridurre il monolitismo politico dell'HDZ, come confermato ancora una volta alla IX Assemblea di questo partito nel 2005<sup>28</sup>. Per di più, una nuova generazione, formata all'estero, aveva iniziato a rientrare in patria, attratta da diversi programmi internazionali promossi soprattutto dall'Università di Sarajevo, era penetrata nelle istituzioni locali e nei ministeri portando una ventata nuova di idee, in particolare nel campo dei diritti umani, del rispetto delle differenze etno-culturali, dell'integrazione politica, distanziandosi dalle generazioni precedenti, assai più condizionate – anche emotivamente – dagli eventi bellici. Tutto ciò contribuiva ad allargare gli ambiti di dialogo non solo all'interno del paese, ma anche con il contesto regionale e l'Unione Europea, aprendo la strada a nuovi e imprevedibili sviluppi<sup>29</sup>.

Era, ed è evidente, del resto, che la Bosnia-Erzegovina manteneva e mantiene una fitta rete di vincoli economici, culturali, sociali con le altre unità che un tempo avevano composto la federazione di Tito. Il recupero di tali legami costituisce una parte integrante del processo di riconciliazione e stabilizzazione dell'area, nonché un prerequisito essenziale per inserirsi nella prospettiva di integrazione nella UE.

La condizionalità europea, a sua volta, ha dimostrato di poter influire in forme efficaci e durature sui paesi in via di transizione verso la democrazia e l'economia di mercato, così come emerso per i paesi dell'Europa centro-orientale entrati nell'Unione nel maggio 2004 o in procinto di entrarvi a breve termine<sup>30</sup>. Il proces-

<sup>28</sup> Cfr. l'intervista a Igor Radojicic, segretario generale dell'SNSD, *Nove regije ne bi ponistile entitete*, in «Novi Reporter», 8 giugno 2005, pp. 14-16; cfr. anche V. BEGIC, *Bolesnom ambicijom Covic dovodi HDZ u poziciju oporbe samom sebi*, in «Danas», 25 maggio 2005, pp. 22-27; e D. KARUP-DRUSKO, *Razlaz uz zvuke Hrvatske himne*, in «Dani», 10 giugno 2005, pp. 24-26.

<sup>29</sup> Cfr. per esempio l'attività di ACIPS (l'Associazione degli Alunni del *Centre for interdisciplinary post-graduate studies* dell'Università di Sarajevo, diretta dal prestigioso intellettuale Zdravko Grebo): il periodico *Novi Pogledi*, il libro di E. HADZIKADUNIC, *Od Dayton do Brisela*, Sarajevo 2005, ecc.

<sup>30</sup> Cfr. D. MALOVA - M. RYBAR, *The Road to the European Union. Vol. The Czechs and Slovak Republics*, Manchester 2003; W. VAN MEURS, *Prospects and Risks Beyond the EU Enlargement. Southeastern Europe: Weak States and Strong International Support*, Opladen 2003; E. BARBÉ - E. JOHANSSON-NOGUÉS (edd), *Beyond the Enlargement: The New Members and New Frontiers of the Enlarged European Union*, Barcelona 2003; J. K. GLENN, *From Nation-States to Member States: Accession Negotiation as an Instrument of Europeanization*, in «Comparative European Politics», 1, aprile 2004, pp. 3-28; V. BOJKOV, *Conflicting Discourses of International Society in Europe – the Balkans in the Process of EU Enlargement*, in M. ZUCCONI (ed), *Post-Communist Transition in Europe and Its Broader International Implica-*

so di inclusione della Bosnia-Erzegovina ha del resto conosciuto un'accelerazione con l'apertura, nel dicembre 2005, dei negoziati per la firma di un Accordo di Associazione e Stabilizzazione. Si tratta, in realtà, di un'occasione unica per la UE di influire su comportamenti e aspettative politiche, nonché sull'efficacia delle misure legislative e di aggiustamento istituzionale necessarie all'avvio di un'armonizzazione in grado di rendere compatibile la Bosnia-Erzegovina con l'Europa.

In altre parole, esiste la possibilità che un circolo virtuoso di cambiamenti possa essere avviato, ma esso dipende in larga misura dalla capacità dell'Europa di sostituirsi all'Alto Rappresentante grazie alla maggiore efficacia che la prospettiva dell'integrazione europea è in grado di esprimere. Resta tuttavia da vedere se l'Unione Europea, percorsa a sua volta da una crisi istituzionale resa evidente dal voto dei referendum francese e olandese sul Trattato costituzionale, sarà in grado di rilanciare approfondimento e allargamento in tempi brevi o darà ascolto a quanti chiedono una lunga fase di ripensamento. Una fase, questa, che potrebbe innescare delusioni profonde proprio nei Balcani e, in particolare in Bosnia-Erzegovina, dove troverebbero nuovo spazio i vari nazionalismi, pronti a rinvigorire il principio della separatezza contro quello dell'integrazione.

*tions*, Ravenna 2004; F. PRIVITERA, *Areas of "Restricted tensions": Romania and Bulgaria*, in S. BIANCHINI (ed), *From the Adriatic to the Caucasus*, cit., pp. 115-127.