

**DOCUMENTI
IAI**

**L'EUROPA DI FRONTE ALLA CRISI
NELLA EX-JUGOSLAVIA**

by Maurizio Cremasco

IAI9313

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

L'EUROPA DI FRONTE ALLA CRISI NELLA EX-JUGOSLAVIA

di Maurizio Cremasco

1. Introduzione.

La Comunità Europea (CE) è stata ed è ancora, se non altro per ovvi motivi di vicinanza geografica e di interessi politici e strategici, uno degli attori internazionali della crisi che dal giugno del 1991 sconvolge la ex-Jugoslavia. La CE è stata la prima a condurre, nel caso della Slovenia con successo, una infaticabile e continua opera di mediazione e sono i soldati dei paesi europei che, sotto l'egida delle Nazioni Unite, faticosamente tentano, non senza perdite di vite umane, di arginare il massacro e di portare quegli aiuti umanitari alla popolazione musulmana, intrappolata in pochi centri abitati e sottoposta a quotidiana violenza; aiuti senza i quali la tragedia sarebbe ancora più terribile di quanto già non sia.

Sarebbe troppo lungo, e inutile nell'ambito di questo breve studio, ripercorrere in dettaglio le varie fasi della crisi e il complesso evolversi della situazione sul terreno, rapportando ad esse l'altrettanto variegata e complessa azione politica della Comunità.

Mi limiterò quindi a mettere in evidenza le caratteristiche principali e più significative di tale azione politica, utilizzando gli eventi come semplice punto di logico riferimento e di sostegno alle tesi esposte.

Mi sembra che vi siano diversi elementi, sul piano delle iniziative economiche e su quello delle iniziative politico-diplomatiche che possono essere definiti schematicamente, con tutti i difetti insiti nelle schematizzazioni, come elementi di ritardo, di incertezza e di disaccordo sia nelle valutazioni, sia nella assunzione delle necessarie responsabilità.

Inoltre, appaiono come caratteristiche costanti nell'ambito dell'azione politica della CE, le divisioni interne, spesso così profonde da portare all'inazione e la tendenza di alcuni paesi, forse anche come risposta a quelle divisioni -- oltre che a motivi riferibili a precisi interessi nazionali -- a giocare un ruolo autonomo.

Questo sarà quindi lo schema essenziale dello studio che sarà completato da alcune considerazioni conclusive.

2. Il ritardo nella valutazione degli avvenimenti e nella assunzione di specifiche responsabilità.

La crisi jugoslava non è stata seriamente affrontata dalla CE prima del 25 giugno 1991, data della dichiarazione di indipendenza della Slovenia e della Croazia.

Il quadro dei ritardi, delle incertezze e degli errori di valutazione, e della difficoltà di trovare una comune linea politica emerge con chiarezza dall'analisi di come la Comunità si è mossa sul piano politico ed economico per affrontare e cercare di gestire la prima crisi europea del dopo Guerra Fredda, una crisi apertasi sulla porta di casa della Comunità e in un momento in cui più concrete apparivano le speranze di realizzare, attraverso l'applicazione delle clausole del trattato di Maastricht, una politica estera e di sicurezza effettivamente comune.

Cominciamo quindi con l'analizzare il quadro delle iniziative diplomatiche, per poi proseguire con quello delle misure economiche.

a. Il quadro delle iniziative politiche.

Gli elementi caratteristici dell'azione politica della CE rispetto alla crisi jugoslava possono essere così sintetizzati.

Una fiducia nelle virtù taumaturgiche delle iniziative diplomatiche internazionali e, in particolare, delle varie conferenze di pace, gestite inizialmente in proprio e quindi in collaborazione con le Nazioni Unite, diventate gradualmente, dalla fine del 1991, l'interlocutore privilegiato e l'organismo principale di gestione della crisi.

Si trattava di una fiducia pressoché assoluta, che non veniva modificata o scalfita dal corso dei tragici avvenimenti che si svolgevano sul terreno del conflitto etnico; che non si lasciava abbattere dalla mancanza di risultati, dalle decine di tregue regolarmente firmate e altrettanto regolarmente violate e dalle evidente volontà delle parti di utilizzare le conferenze di pace per guadagnare lo spazio diplomatico e il tempo militare necessario a conseguire gli obiettivi bellici prefissati; che non veniva messa in discussione nemmeno di fronte all'evidenza del suo fallimento.

Nel quadro dell'azione diplomatica della CE un altro elemento particolarmente significativo appariva la dichiarazione esplicita e formale che la Comunità non avrebbe utilizzato la forza militare come mezzo di gestione della crisi, o come strumento di pressione per imporre una soluzione politica ai contendenti in lotta.

Ora, non si vede come fosse possibile condurre con successo un ruolo di mediazione tra due parti (tre nel caso della Bosnia-Erzegovina) che non avevano alcuna intenzione di mettersi d'accordo -- se non in termini che la controparte non avrebbe mai potuto accettare -- senza poter contare, sia pure mantenendola sullo sfondo, sulla minaccia dell'uso della forza. L'averlo apertamente escluso, significava lasciare alle parti la più ampia libertà di azione e la possibilità di adottare tutte le opzioni militari ritenute utili ai fini bellici.

Mi sembra che, soprattutto nella fase iniziale della crisi, verso la fine del 1991, all'epoca dell'assedio e dei bombardamenti terrestri, aerei e navali serbi di Dubrovnik -- un'azione militare che la stessa CE aveva formalmente definito un atto illegale -- l'Europa avrebbe dovuto considerare con maggiore attenzione, senza esclusioni a priori, l'opportunità di una operazione mirata a salvare dalla distruzione una città inserita dall'UNESCO nella lista del patrimonio dell'intera umanità, e che per essere, ed essere sempre stata, indiscutibilmente croata non si prestava a nessuna delle speciose giustificazioni sulla difesa delle popolazioni di etnia serba.

I paesi europei sarebbero stati perfettamente in grado, per disponibilità dei necessari mezzi militari, per livello di addestramento delle forze e per qualità del supporto tecnico e logistico, di condurre operazioni aeree e navali tese a chiudere lo spazio aereo alle attività di volo dei velivoli da combattimento serbi, a liberare l'Adriatico dalla presenza della marina federale jugoslava e a ridurre al silenzio le postazioni di artiglieria che giornalmente colpivano Dubrovnik. Si sarebbe trattato di un uso selettivo e mirato dello strumento militare con una missione ben precisa e limitata, ma le cui ripercussioni non avrebbero mancato di farsi sentire a Belgrado e a Zagabria.

Esso infatti avrebbe inserito nei piani militari dei contendenti la dirimpente eventualità di un intervento armato europeo, che avrebbe potuto essere appoggiato dalle forze aeree e navali americane; avrebbe alterato i calcoli dei serbi sui costi e sui vantaggi delle proposte di pace della CE e indicato inequivocabilmente a tutti gli attori della ex-Jugoslavia che l'Europa considerava la crisi troppo importante per non essere seriamente gestita, e che essa era disposta ad andare oltre le parole dei comunicati ufficiali.

Probabilmente, anche un'operazione militare del genere non avrebbe potuto risolvere la situazione sul terreno e forse non avrebbe cambiato molto rispetto all'andamento delle operazioni belliche in corso tra croati e serbi. Ma sarebbe sicuramente servita a inviare un segnale forte e chiaro, tanto più necessario quanto più l'azione diplomatica sembrava priva di sbocchi, e tanto più utile se, come ormai appariva evidente, la Bosnia-Erzegovina sarebbe stata la prossima vittima del "master plan" serbo. Infatti, i primi scontri etnici erano incominciati in quella repubblica fin dall'agosto del 1991.

La totale assenza di una qualsiasi volontà politica, al di là delle dichiarazioni individuali di politici europei, di prendere seriamente in considerazione l'impiego dello strumento militare a supporto dell'azione diplomatica non faceva che confermare che il fallimento della proposta franco-tedesca del settembre 1991 per una forza di interposizione europea non era imputabile alla sua ambiguità e alla sua insufficiente preparazione sul piano politico, ma a una visione del ruolo europeo nella crisi jugoslava che escludeva l'impiego dello strumento militare, una visione a sua volta risultato principale delle profonde divisioni all'interno della Comunità. Le quattro opzioni di forza elaborate dall'UEO non erano considerate fattibili, soprattutto se viste nella prospettiva di una missione di peace-enforcing e non solo di peace-keeping delle truppe europee.

Di forza di interposizione si riparlava solo nel 1993 nel quadro della accettazione da parte di tutti i belligeranti del piano di pace Vance-Owen. Essa avrebbe avuto il compito di controllare ed eventualmente imporre il rispetto delle clausole territoriali ed etniche del piano stesso.

Ma oggi è troppo tardi. Oggi, la situazione è molto più complessa e difficile rispetto al 1991-92 e non si vede come i serbi potrebbero essere convinti, se non con la forza, ad abbandonare parte di quel 70% di territorio bosniaco così sanguinosamente conquistato, come in effetti richiede il piano di pace Vance-Owen. In altre parole, l'eventuale forza terrestre occidentale da schierare in Bosnia si troverebbe ad operare in condizioni di elevata pericolosità e vulnerabilità anche se il piano di pace dovesse essere finalmente accettato dai serbo-bosniaci.

b. Il quadro delle misure economiche.

Si trattava di uno strumento di pressione, di per sé già poco efficace, che è stato utilizzato con ritardo, con un processo di applicazione e di imposizione lento e incerto. La CE si cullava nella illusione che le iniziali restrizioni economiche, e la semplice minaccia di sanzioni più pesanti, fossero in grado di convincere Belgrado ad accantonare il disegno della Grande Serbia e accettare una soluzione diplomatica del conflitto. Inoltre, vi erano differenze tra gli stessi membri della Comunità sulla

sostanza e sui modi e tempi di applicazione delle sanzioni e almeno uno, la Grecia, non sembrava essere molto disposto a controllare che, una volta decise, esse fossero rigidamente applicate, in particolare per quanto riguardava il traffico terrestre tra la Grecia e la Macedonia e l'esportazione di petrolio.

Per rendersi conto della lentezza e della incertezza di tale processo di applicazione basterebbe rapidamente ripercorrerne la storia.

Dopo l'embargo sulle esportazioni di armi, e il congelamento degli aiuti economici pari a 807 milioni di ECU, del luglio 1991, la CE considerava, ma rigettava, l'ipotesi di sanzioni economiche nella sessione di emergenza dei ministri degli esteri il 6 agosto all'Aia.

All'inizio di ottobre, i ministri degli esteri della CE ancora discutevano nel corso della sessione ministeriale tenuta in Olanda sulla opportunità di imporre sanzioni economiche e un embargo petrolifero, ma come misure da prendere in un secondo tempo se il conflitto fosse continuato. La decisione finale era quella di lasciare la minaccia delle sanzioni sullo sfondo e di ritardarne l'applicazione per dare maggior tempo agli osservatori della comunità per tentare di mediare un nuovo cessate il fuoco, l'ottavo, dopo che i sette precedenti erano stati tutti violati.

Solo all'inizio di novembre, dopo il summit NATO di Roma, la CE decideva di adottare una serie di misure economiche restrittive, ma non certo tali da costituire uno strumento di pressione sufficiente ad aprire nuovi spazi diplomatici.

Infatti, si trattava:

- della immediata sospensione e denuncia dell'applicazione dell'Accordo di Commercio e Cooperazione;
- del ristabilimento delle limitazioni quantitative sui tessili;
- dell'esclusione della Jugoslavia dalla lista dei paesi beneficiari del Sistema delle Preferenze Generalizzate;
- della sospensione formale della Jugoslavia dai benefici del programma PHARE.

Di sanzioni economiche si riparlava solo a maggio del 1992, solo in termini di "sanzioni progressive", nella speranza che esse potessero mutare l'atteggiamento serbo, e nel quadro di un "accordo politico" che consentiva una certa libertà di decisione. Il 27 maggio, tre giorni dopo il summit di Lisbona, la CE decideva per un pacchetto di sanzioni in due fasi, con un embargo petrolifero da adottare solo nella seconda fase. Alla fine, l'approvazione da parte del Consiglio della CE il 1 giugno era estesa anche all'embargo petrolifero, che nel frattempo era stato adottato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel quadro di una serie di misure che andavano sensibilmente più lontano di quelle prese dalla Comunità, e che si prevedeva potessero essere imposte, se necessario, con l'uso della forza.

Si trattava:

- di un embargo commerciale totale, con l'esclusione delle derrate alimentari e dei prodotti medici, o destinati a fini umanitari;
- della proibizione di ogni attività che avesse come obiettivo, o come effetto, di promuovere direttamente o indirettamente le operazioni relative agli scambi commerciali;
- di un embargo sulla fornitura di servizi non finanziari (compresi i trasporti, e in particolare i trasporti aerei);

- della cancellazione del Montenegro dalla lista dei beneficiari delle misure positive adottate dal Consiglio della CE nel precedente febbraio;
- del blocco dei crediti alle esportazioni, degli averi e delle transazioni finanziarie e dei pagamenti;
- della sospensione della cooperazione tecnico-scientifica e degli scambi culturali;
- della proibizione della partecipazione della Repubblica Jugoslava a manifestazioni sportive.

Di misure in grado di rendere più efficaci le sanzioni, la CE continuava a parlare nei mesi seguenti, ma sempre come ipotesi da adottare in tempi successivi, come per esempio avveniva nell'agosto del 1992 quando la Comunità decideva di rimandare l'adozione di ulteriori misure restrittive.

Solo alla fine di aprile del 1993, la CE decideva di prendere "tutte le misure necessarie" affinché le nuove sanzioni dell'ONU fossero veramente efficaci.

Le sanzioni ONU comprendevano:

- il rafforzamento del blocco dell'invio di merci attraverso il Danubio;
- la proibizione alle navi Jugoslave di attraversare le acque territoriali dei paesi membri dell'ONU e la proibizione alle navi da carico dei paesi membri di entrare nelle acque territoriali jugoslave;
- il congelamento dei fondi del governo e dei privati jugoslavi nelle banche estere;
- il blocco dell'invio delle merci via terra (eccetto cibo, medicine e altri aiuti umanitari);
- la richiesta ai paesi ONU di requisire sul loro territorio quei mezzi di trasporto (navi, treni e aerei) che avessero violato le sanzioni;
- il blocco da parte dei paesi ONU di tutti i servizi alla Jugoslavia, eccetto quelli relativi a scopi umanitari.

Infine, sulla incertezza e lentezza del processo di imposizione, al di là del già citato ambiguo atteggiamento della Grecia, basterebbe ricordare i tempi e i modi della operazione OTRANTO.

Il 19 giugno, a Bonn, il Consiglio dell'UEO decideva di incaricare un gruppo ad hoc di esaminare le possibili misure con cui contribuire all'applicazione delle risoluzioni dell'ONU.

Il 26 giugno al termine della riunione di Londra l'UEO esprimeva l'intenzione di studiare la fattibilità dello schieramento di unità navali in Adriatico.

Finalmente, il 10 luglio, a Helsinki, l'UEO annunciava che forze navali e aeree dell'organizzazione sarebbero state inviate in Adriatico per monitorizzare il rispetto dell'embargo verso la Jugoslavia.

Iniziava l'operazione OTRANTO. Alle navi e agli aerei dell'UEO si affiancavano le unità di STANAVFORMED della NATO, che lo stesso 10 luglio aveva preso una identica decisione.

Era passato oltre un mese dal momento della decisione ONU e CE sulle sanzioni alla Repubblica Jugoslava, troppo tempo se veramente si credeva nell'efficacia dello strumento economico, e troppo tempo per una operazione la cui pianificazione avrebbe dovuto essere studiata ed elaborata con ampio anticipo dagli esperti militari dell'UEO.

D'altra parte, i limiti imposti all'operazione OTRANTO ne riducevano la portata e l'incidenza. Infatti, la missione delle unità navali era quella di effettuare il monitoraggio del traffico mercantile solo sulla base delle interrogazioni via radio ai comandanti delle navi sulla natura del loro carico e il porto di destinazione. Alle navi da guerra dell'UEO e della NATO non era concessa l'autorizzazione a fermare i cargo sospetti e controllare il contenuto delle loro stive. L'operazione OTRANTO finiva così per apparire un simbolico gesto politico, inteso a coinvolgere l'UEO, alla ricerca di un ruolo che lo legittimasse come l'organizzazione di sicurezza e di difesa della CE, più che una misura di coercizione in grado, sul piano operativo, di ridurre drasticamente le possibilità di violare le sanzioni.

Si doveva arrivare alla fine di novembre del 1992 perché la missione di monitoraggio in Adriatico si trasformasse in un vero blocco navale difficile da superare, e diventasse quindi un efficace strumento di pressione.

La stessa osservazione si può fare per quanto riguarda l'intenzione della CE di rafforzare, tramite l'UEO, le misure di embargo alle frontiere orientali della Serbia e sul Danubio, che era notoriamente la via attraverso cui la Repubblica Jugoslava continuava a ricevere gran parte delle sue importazioni. La proposta era stata più volte considerata nel corso delle ultime fasi della crisi in Bosnia -- in particolare dopo che i serbi bosniaci erano rimasti gli unici a non voler approvare il piano Vance-Owen -- in quanto ci si rendeva conto che le sanzioni avevano valore e peso solo se in grado di non essere aggirate. In pratica, si trattava di inviare delle unità navali leggere con compiti di controllo da svolgere in collaborazione con le polizie di frontiera dei paesi danubiani. Tale misura era decisa dall'UEO nella riunione ministeriale del 5 aprile 1993, ma sembrava arrivare ancora una volta in ritardo, soprattutto considerando i tempi tecnici di schieramento e di operatività. L'8 aprile sei motobarche fornite dagli Stati Uniti (tre per la Romania e tre per la Bulgaria) arrivavano nel porto romeno di Costanza sul Mar Nero per la loro ulteriore assegnazione alle unità fluviali romene e bulgare.

3. Le divisioni all'interno della Comunità

Proprio nel momento in cui sarebbe stata necessaria una dimostrazione di unità e di coesione, considerando la posta in gioco, per dimostrare che quanto scritto sul trattato di Maastricht sulla volontà europea di forgiare una politica estera e di sicurezza comune non erano solo parole nate dall'entusiasmo del momento o dall'euforia della speranza, la crisi jugoslava dimostrava che il re era nudo e che la CE era ancora politicamente, strutturalmente e psicologicamente incapace di trovare una strategia e una politica comune, se non sulla base del minimo comun denominatore, ossia sulla base di quelle azioni che tutti erano d'accordo nel non voler prendere.

In altre parole, la CE trovava la propria voce unitaria, e un consenso proiettabile all'esterno, solo adottando la linea di minore resistenza. Così avveniva nel caso delle decisioni sulle sanzioni economiche, così avveniva per la questione del riconoscimento della indipendenza della Macedonia, lungamente bloccato dalla Grecia, così avveniva per le iniziative politiche che finivano per puntare su una sola scelta, quella delle conferenze di pace e, ultimamente, del totale e indiscusso sostegno al piano di pace Vance-Owen.

In effetti, le divisioni all'interno della CE erano rintracciabili fin dall'inizio della crisi.

Nel complesso, basterebbe ricordare le differenze:

- sulla necessità o meno di tentare di preservare l'unità della Jugoslavia;
- sui tempi, i modi e la natura delle sanzioni economiche da adottare, con il particolare ruolo giocato dalla Francia e soprattutto dalla Grecia;
- sul riconoscimento dell'indipendenza di Slovenia e Croazia;
- sulla opportunità di una forza europea di interposizione;
- sulla proposta francese di una conferenza internazionale sulla Jugoslavia, poi accolta anche dalla Gran Bretagna, che in un primo momento si era dichiarata contraria;
- sulla opportunità di seguire gli Stati Uniti sulla via di attacchi aerei alle forze serbe che assediavano e bombardavano Sarajevo e le città bosniache ancora in mano dei musulmani.

Quanto queste divisioni finiranno per incidere sulle decisioni che comunque dovranno essere prese nell'ipotesi peggiore di un continuo rifiuto dei serbo-bosniaci ad accettare il piano di pace rimane un interrogativo tutto da verificare.

4. La tendenza a giocare un ruolo autonomo.

Come già accennato in precedenza, in parte per le divisioni interne che rallentavano il processo decisionale della CE, in parte per ragioni di prestigio e di conseguimento di specifici obiettivi nazionali, paesi della Comunità giocavano, e continuano a giocare, un ruolo autonomo, al di fuori dei meccanismi di coordinamento della Comunità.

Anche in questo caso diamo solo alcuni significativi esempi.

La Germania era la prima a discostarsi dalla politica europea di mantenimento dell'unità della Jugoslavia e a chiedere alla Comunità di considerare il riconoscimento di Croazia e Slovenia se l'armata federale avesse continuato le sue operazioni militari. Alla fine di novembre del 1991, il Cancelliere Kohl affermava che la Germania avrebbe riconosciuto le due repubbliche entro l'anno e da quel momento il governo tedesco diventava il motore che avrebbe alla fine trascinato tutta la Comunità a decidere per il riconoscimento entro il 15 gennaio del 1992.

Ma era soprattutto la Francia a dare l'impressione di voler svolgere un ruolo autonomo, o almeno meno inserito all'interno del previsto quadro di consultazione e di coordinamento della Comunità.

Infatti basterebbe ricordare:

- che la Francia era la prima a indicare la possibilità (il 24 luglio del 1991) di inviare una forza di interposizione europea in Jugoslavia;
- il viaggio lampo del Presidente Mitterrand a Sarajevo che in qualche modo serviva a sbloccare la situazione di empatte all'aeroporto e consentiva l'inizio dei voli umanitari; un viaggio, che per essere avvenuto al termine del summit di Lisbona ed essere stato tenuto segreto (Mitterrand non ne parlava neanche al Cancelliere tedesco Kohl), non poteva non suscitare l'irritazione di molti partners europei;
- la disponibilità francese a rinforzare il proprio contingente ONU nella ex-Jugoslavia;

- la dura, e in parte eccentrica, posizione rispetto agli altri membri della CE nel sostenere la possibilità di adottare misure militari per assicurare l'invio degli aiuti umanitari;

- la già citata proposta per una conferenza internazionale sulla Jugoslavia e l'idea di creare delle zone protette per i musulmani di Bosnia.

- la proposta di modificare il piano di pace Vance-Owen per renderlo più accettabile ai serbo-bosniaci.

5. Conclusioni

Sarebbe facile dire, ma non sarebbe completamente giusto, che l'Europa ha fatto tutto quello che poteva per fermare la guerra civile in Jugoslavia. E sarebbe facile dire, ma non sarebbe altrettanto giusto, che l'Europa ha fatto troppo poco, se non nulla, per fermare il massacro.

In effetti, non si trattava di salvare un paese indipendente invaso da un vicino aggressivo ed espansionista -- come nel caso della crisi del Golfo tra Kuwait e Iraq -- ma di portare la pace in una nazione che era crollata al proprio interno e dove una popolazione aveva chiaramente dimostrato, anche in forma democratica attraverso l'uso dei referendum, che non aveva più intenzione di far parte dello stesso stato, o per ragioni etniche di non voler più far parte della stessa repubblica. Era certo difficile per l'Europa difendere una nazione da se stessa.

Non essendo intervenuta nelle fasi iniziali della crisi quando ancora vi poteva essere l'opportunità di bloccare il processo di progressivo imbarbarimento, dimostrando la determinazione e la coesione politica dell'Europa, la CE non trovava più la volontà di intervenire nelle fasi successive, quando anche l'uso della forza militare appariva una opzione sempre più difficile e costosa.

L'Europa continuava ad adottare la migliore delle peggiori alternative -- un continuo sforzo diplomatico, l'invio di aiuti umanitari e le sanzioni economiche -- sperando che alla fine una soluzione politica potesse finalmente emergere, tale da evitare l'allargamento del conflitto al Kosovo e alla Macedonia.

È difficile credere che se il trattato di Maastricht fosse stato già operante, l'Europa avrebbe agito in modo drasticamente diverso. Una politica estera e di sicurezza comune non si crea solo per il fatto che si sia aderito a un trattato che la auspica e la pone tra i suoi obiettivi.

Nella crisi Jugoslava, la CE non era capace di svolgere un ruolo efficace e decisivo. È vero che questo ruolo non è stato giocato da nessuna altra organizzazione internazionale o da qualsiasi altro paese, Stati Uniti inclusi. Ma la crisi Jugoslava era alle porte dell'Europa e dopo tanto parlare di una Europa finalmente decisa a diventare un attore importante sulla scena internazionale è triste dover ammettere che essa non si è affatto dimostrata all'altezza della situazione e la sua azione certo inferiore alle aspettative.

Aprile 1993.