

XVI legislatura

**Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'Ue**

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*n. 97*

*Luglio 2008*

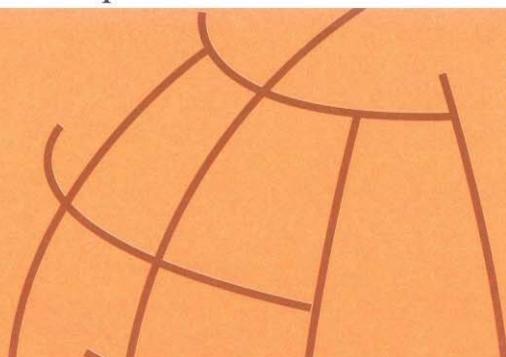


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari  
internazionali



XVI legislatura

**Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili  
sulla strada per l'integrazione nell'Ue**

*A cura di Valerio Briani, dell'Istituto Affari  
Internazionali (IAI)*

*n. 97*

*Luglio 2008*

## Servizio Studi

**Direttore**

Daniele Ravenna

tel. 06 6706\_2451

Segreteria

\_2451

\_2629

Fax 06 6706\_3588

## Servizio affari internazionali

**Direttore**

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

Segreteria

\_2989

\_3666

Fax 06 6706\_4336

## **Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'Ue**

*di Valerio Briani\**

Nell'ultimo anno i partiti politici bosniaci, con la mediazione dell'Alto rappresentante della comunità internazionale, hanno negoziato alcune riforme che miglioreranno la funzionalità delle istituzioni del governo centrale.

Il parlamento ha finalmente approvato una riforma delle forze di polizia che è stata per oltre tre anni oggetto di accesissimo dibattito. Il provvedimento è servito a sbloccare la conclusione dell'Accordo di stabilizzazione e associazione (Asa) con l'Unione europea. La firma del trattato, bloccata dal 2006 a causa della mancata riforma delle forze di polizia, rappresenta per la Bosnia un grande passo in avanti sulla strada dell'integrazione europea.

Queste novità positive non possono però indurre a un eccessivo ottimismo. A causa del disfunzionale assetto di Dayton e della divisione su base etnica del paese, il clima politico in Bosnia è suscettibile di repentini peggioramenti. Il dibattito che ha preceduto l'approvazione delle recenti riforme, ad esempio, è stato talmente aspro da far temere ritorni di violenze.

Nei prossimi mesi ed anni, la Bosnia dovrà affrontare questioni ancora più controverse di quelle discusse finora. La Costituzione di Dayton dovrà essere modificata, ma le forze politiche non sembrano condividere una visione comune sul futuro assetto del paese. In più, la Bosnia dovrà compiere un notevole sforzo per far fronte alle obbligazioni contenute nell'Asa, che prevede anche un trasferimento di poteri dalle due entità regionali – la Repubblica Srpska serba e la Federazione croato-musulmana – che compongono il paese verso il governo centrale.

La Bosnia non è al momento in grado di superare da sola le sfide che si trova di fronte. La comunità internazionale, ed in particolare l'Unione europea, dovrà continuare a monitorare con attenzione lo sviluppo del paese. Sarà probabilmente necessario continuare ad intervenire sugli attori politici interni per favorire il negoziato, mantenere bassa la tensione, e risolvere le controversie che emergeranno.

---

\* L'autore è assistente alla ricerca presso lo Iai.



## **Indice**

1. Introduzione
2. La Bosnia di Dayton
3. Le riforme e le crisi del 2007
4. L'integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche
5. La presenza internazionale
6. I rapporti con i paesi della regione
7. Conclusioni



# Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione

di Valerio Briani

## 1. Introduzione

Questo lavoro intende fornire un quadro sintetico degli importanti sviluppi politici occorsi in Bosnia-Erzegovina nell'ultimo anno. Nel secondo paragrafo viene fornito un breve quadro dell'assetto istituzionale del paese dalla fine della guerra civile del 1992-94.

Il terzo paragrafo analizza gli eventi politici del 2007, descrivendo l'aspro dibattito che ha portato la Bosnia a soddisfare le richieste poste dall'Ue per la conclusione di un Accordo di associazione e stabilizzazione.

Il quarto paragrafo contiene una fotografia dello stato attuale dei rapporti fra Bosnia, Unione europea, e Nato. Vengono inoltre valutati i progressi compiuti dalla Bosnia per l'integrazione euro-atlantica e le prospettive future del cammino del paese verso la piena integrazione.

Il quinto paragrafo esamina le diverse istituzioni e missioni della comunità internazionale presenti in Bosnia, con particolare riguardo per l'Ufficio dell'Alto rappresentante.

Infine, il sesto ed ultimo paragrafo fornisce una breve analisi dei più recenti sviluppi dei rapporti della Bosnia-Erzegovina con i paesi vicini.



Principali indicatori economici al 2006	
Prodotto interno lordo (milioni di €)	9 769
Crescita annua (in Pil %)	6,2%
Deficit (in Pil %)	2,9%
Debito pubblico (in Pil %)	21,3%
Tasso di inflazione	7,4%
Bilancia commerciale (milioni di €)	- 3750 (2005)
Tasso di disoccupazione	31%

Fonte: Eu Commission Bosnia and Herzegovina Progress Report 2007

## 2. La Bosnia di Dayton

Gli accordi di pace di Dayton, firmati alla fine del 1994, posero fine alla guerra civile fra bosniaci musulmani, serbi e croati esplosa dopo la dissoluzione della Jugoslavia. Una nuova costituzione bosniaca, detta appunto Costituzione di Dayton, venne inclusa negli accordi di pace. La Costituzione riconosceva e formalizzava la divisione territoriale che si era creata tra le tre parti belligeranti.

Nata per mettere fine alla guerra, la Costituzione di Dayton risponde unicamente all'esigenza di garantire la sicurezza delle tre parti (definite nella Costituzione "popoli costituenti"). Per questa ragione l'assetto istituzionale definito a Dayton è caratterizzato da una elevata decentralizzazione e da una divisione su base etnica di pressoché tutte le istituzioni dello stato centrale. Queste caratteristiche hanno stabilizzato la Bosnia, ma l'hanno anche resa di fatto ingovernabile.

La Costituzione riconosce l'esistenza di due macro-regioni, definite 'entità': la **Federazione di Bosnia-Erzegovina** (Fbih), a maggioranza musulmana e croata, e la **Repubblica Srpska** (Rs), a maggioranza serba. Secondo la Costituzione sono le due entità che conferiscono legittimità allo stato centrale, e non viceversa. Nella Fbih esiste un ulteriore livello di governo, cantonale. Alle due entità va inoltre aggiunto il distretto di Brcko, che gode di speciali prerogative. Durante i primi anni successivi alla guerra, infine, i croati mantennero in vita all'interno della Fbih le strutture politiche ed amministrative dell'Herceg Bosnia, lo staterello croato costituitosi durante il conflitto.

Le entità godevano (e per molti versi godono ancora) di una autonomia quasi statale. L'autorità centrale bosniaca non aveva nessun controllo sugli affari interni delle entità. Lo stato centrale non aveva un esercito, né una polizia, né un efficiente apparato giudiziario. Non poteva elevare tasse né controllare i propri confini. Il governo bosniaco aveva competenze solo sulla politica estera, economica e di spesa pubblica. Per di più, il governo centrale doveva ottenere l'assenso delle entità per tutte le decisioni più importanti. Le recenti riforme (vedi più sotto) hanno corretto solo in parte questi squilibri.

Oltre alla scarsità di risorse finanziarie, lo stato è indebolito anche dalla suddivisione su base etnica di ogni carica politica e di molte cariche amministrative. La **presidenza dello stato**, le cui funzioni sono in larga parte cerimoniali, è tripartita, con un membro per popolo costituente. I tre membri della presidenza vengono eletti direttamente, ma ognuno dal proprio popolo costituente; il membro serbo viene eletto dai cittadini della Rs, mentre i membri bosniaco e croati vengono eletti nella Federazione.

Anche il **consiglio dei ministri** è diviso su base etnica. Prima di una recentissima modifica procedurale, il consiglio non poteva neanche deliberare se non era presente almeno un membro per ogni popolo costituente. Questo permetteva ai rappresentanti dei tre popoli di boicottare qualsiasi misura ritenessero lesiva dei diritti del proprio popolo (ed elettorato) semplicemente non presentandosi in consiglio.

La stessa logica di suddivisione settaria è stata adottata per il **parlamento**, composto da due camere con gli stessi poteri: la Camera dei rappresentanti e la Camera dei popoli. I seggi in parlamento sono assegnati su base etnica, e la maggioranza richiesta per l'approvazione delle leggi deve essere costituita almeno per un terzo da membri di entrambe le entità. Il processo legislativo è quindi ostaggio non solo degli interessi politici dei gruppi etnici, ma anche degli interessi delle entità. Infine, è sufficiente che la maggioranza dei rappresentanti di ogni popolo costituente, invocando un non meglio specificato "interesse nazionale vitale", si esprima contrariamente ad un provvedimento perché l'iter legislativo si blocchi. Il provvedimento viene sottoposto alla **Corte Costituzionale** che, essendo anch'essa costituita su base etnica, tende a favorire il punto di vista dei parlamentari che invocano l'interesse nazionale.

La divisione su base etnica di ogni carica, unita alla composizione etnica omogenea delle entità e dei cantoni, stimola nei partiti politici bosniaci il perseguimento del proprio esclusivo interesse particolare a scapito dell'interesse generale. Questo fattore, unito all'eccessiva decentralizzazione dello stato, finisce per fare dello stato bosniaco emerso da Dayton uno stato totalmente inefficiente.

Durante gli anni immediatamente successivi alla fine del conflitto, la Bosnia è stata in effetti governata dalla comunità internazionale mediante l'Alto rappresentante (*High Representative, Hr*) ed il suo ufficio (*Office of the Hr, Ohr*). L'Alto rappresentante è scelto dal Consiglio per la realizzazione della pace (*Peace Implementation Council, Pic*), il gruppo di 55 stati e organizzazioni internazionali che sovrintende allo sviluppo della Bosnia dalla fine della guerra. L'Hr, la cui figura è stata istituita a Dayton, svolge anche la funzione di Rappresentante speciale dell'Unione europea in Bosnia.

L'Hr è la più alta autorità civile del paese. Ha funzioni di controllo e applicazione degli accordi di Dayton, ed ha poteri molto vasti: può imporre provvedimenti legislativi se il parlamento bosniaco non è in grado di approvarli, e può rimuovere funzionari pubblici di qualsiasi grado che a suo giudizio ostacolano l'attuazione degli accordi.

Nel corso degli anni, le autorità bosniache e l'Alto rappresentante sono riuscite a trasferire al governo centrale alcuni poteri. Sono stati creati i ministeri della giustizia, della sicurezza e della difesa, è stato istituito un unico servizio di controllo delle frontiere, è stata imposta una tassa sul valore aggiunto a livello nazionale che costituisce una delle maggiori entrate del governo centrale. Le tre forze armate dei popoli costituenti sono state unificate. I rappresentanti serbi hanno però ostacolato i tentativi di rafforzare il potere centrale, per garantire alla Rs il massimo di autonomia possibile. Il risultato è che, dodici anni dopo la fine della guerra, la Bosnia non è ancora in grado di governarsi da sé.

Bosnia ed Erzegovina	
<b>Presidenza</b>	Haris Silajdzic (SBiH); Zeljko Komsic (SDA); Nebojsa Radmanovic (SNSD)
<b>Presidenza del</b>	Nicola Spiric (SNSD)

<b>Consiglio dei ministri</b>	
<b>Camera dei rappresentanti di Bosnia e Erzegovina</b>	
<i>Partiti</i>	<i>Seggi</i>
Partito di azione democratica (SDA, bosniaco musulmano)	9
Partito per la Bosnia Erzegovina (SBiH, bosniaco musulmano)	8
Partito socialdemocratico indipendente (SNSD, serbo)	7
Partito socialdemocratico di Bosnia e Erzegovina (SDP, serbo)	5
Partito democratico serbo (SDS, serbo)	3
Unione democratica croata (HDZ, croato)	3
Croati insieme (HZ, croato)	2
Altri	4
La <b>Camera dei popoli</b> è costituita da 15 membri, cinque per ogni popolo costituente, scelti dai parlamenti delle entità.	

<b>Federazione di Bosnia-Erzegovina</b>	
Presidenza	Borjana Kristo (HDZ)
Primo ministro	Nedžad Branković (SDA)

<b>Repubblica Srpska</b>	
Presidente	Rajko Kuzmanović (SNSD)
Primo ministro	Milorad Dodik (SNSD)

### 3. Le riforme e le crisi del 2007

Negli ultimi tre anni, il tema al centro del dibattito politico in Bosnia è stato la **riforma della polizia**. Nell'ottobre 2007 i vari partiti sono finalmente arrivati ad un accordo sui principi della riforma, e nell'aprile 2008 l'accordo è stato tradotto in due provvedimenti approvati dal parlamento.

Durante la guerra del 1992-94 le forze di polizia sono state uno dei principali strumenti di pulizia etnica. Dopo il conflitto le forze di polizia bosniaco-musulmana e quella croata si sono unite, mentre la polizia della Rs ha resistito ai tentativi di integrazione. L'efficacia delle forze di polizia bosniache era compromessa dalla divisione dello stato in entità. Basti pensare che la Costituzione e altre leggi delle entità vietavano ai poliziotti di una regione di 'sconfinare' nell'altra, di fatto compromettendo o comunque ostacolando seriamente ogni indagine che dovesse svolgersi nei due territori. La cooperazione fra le varie forze di polizia era infatti assai scarsa, e fino alla recente riforma mancava anche un accordo quadro che ne delineasse i caratteri. Per di più, tutte le forze di polizia erano sottoposte ad uno stringente controllo politico da parte delle autorità locali e delle entità. Per queste ragioni, una riforma che portasse i livelli di efficienza della polizia bosniaca a standard accettabili è stata la principale condizione posta dall'Ue nel 2003 per la conclusione dell'Accordo di stabilizzazione e associazione.

Per diverse ragioni, la riforma della polizia ha richiesto quasi sette anni per essere approvata. Il problema principale era costituito dalle resistenze della Repubblica Srpska. La *leadership* della Rs vedeva nel mantenimento di una propria polizia un forte simbolo di autonomia e una garanzia contro una possibile recrudescenza di scontri etnici. La Rs ha quindi sempre remato contro le tendenze alla centralizzazione.

Una parte delle responsabilità va attribuita alla comunità internazionale, che ha insistito per anni nell'imposizione di un modello centralizzato di polizia. Come sottolineato da un rapporto commissionato dalla Commissione europea<sup>1</sup>, il problema non era l'eccessiva decentralizzazione, ma la mancanza di coordinamento fra le polizie delle due entità e le varie polizie cantonali. Pertanto sarebbe stato possibile superare le resistenze dei serbi e giungere prima ad un accordo semplicemente rinunciando al modello di polizia centralizzata e insistendo invece su un maggiore coordinamento e cooperazione fra le varie forze cantonali e a livello di entità<sup>2</sup>. I provvedimenti adottati recentemente rispondono appunto a questa logica, e dovrebbero migliorare l'efficienza della polizia bosniaca senza privare le entità ed i cantoni delle proprie forze locali.

Il 24 ottobre 2007 i rappresentanti dei maggiori partiti bosniaci hanno firmato la cosiddetta "Dichiarazione di Mostar", che elencava i principi di massima sui quali basare la riforma. In aprile 2008, sono stati approvati due provvedimenti sulla "Direzione per il coordinamento dei corpi di polizia" e sulle "Agenzie per il supporto delle strutture di polizia in Bosnia ed Erzegovina", nel rispetto dei principi enunciati nella dichiarazione di Mostar. Il processo di adozione delle leggi non è stato facile; alcuni partiti bosniaci, che avrebbero voluto una maggiore centralizzazione della polizia, sembravano aver ritirato il proprio appoggio. Infine, però, nessuno si è voluto assumere la responsabilità di ritardare ulteriormente la conclusione dell'Asa impedendo l'approvazione del progetto di riforma.

Durante il 2007 sono stati compiuti anche passi avanti sulla via di una **maggiore efficienza delle istituzioni**. Il 19 ottobre 2007 l'Alto rappresentante Miroslav Lajcak, dopo aver ricevuto l'approvazione del Pic (si ricorderà, l'organo preposto alla supervisione dell'attuazione di Dayton) ha presentato delle proposte di modifica dei meccanismi decisionali del governo e del parlamento bosniaci. L'Hr ha proposto di consentire al Consiglio dei ministri di riunirsi e, in alcuni casi, prendere decisioni quando la sola maggioranza dei membri è presente, e non più quando sono presenti rappresentanti di tutti e tre i popoli. Una misura simile è stata proposta per il parlamento bosniaco, sempre con l'obiettivo di impedire il boicottaggio da parte di rappresentanti di uno dei tre popoli. L'Alto rappresentante ha poi fissato una scadenza, il primo dicembre, entro la quale la riforma sarebbe dovuta essere approvata. Altrimenti, Lajcak stesso avrebbe provveduto ad imporla avvalendosi dei suoi poteri.

La riforma di Lajcak era vista dai serbi come un tentativo di ridurre l'influenza e i diritti della Repubblica Srpska. Essi temevano che la riforma avrebbe rotto il delicato equilibrio fra le rappresentanze dei tre popoli costituenti, permettendo a rappresentanti di due popoli di mettere sistematicamente in minoranza i rappresentanti del terzo (il cosiddetto "*ethnic outvoting*"). La reazione alla proposta di Lajcak è stata pertanto durissima.

Il primo ministro dell'entità serba, Milorad Dodik, ha definito la riforma "pericolosa per la libertà del popolo serbo", "anti-costituzionale" ed "anti-Dayton"<sup>3</sup>. Dodik ha poi minacciato il ritiro di tutti i funzionari serbi dalle istituzioni bosniache,

---

<sup>1</sup> ICMPD e TC Team Consult, *Financial, organisational and administrative assessment of the BiH police forces and the state border service*, 30 giugno 2004, [http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EU\\_Functional\\_Review\\_of\\_Police.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EU_Functional_Review_of_Police.pdf).

<sup>2</sup> ESI, *The worst in class: how the International protectorate hurts the future of Bosnia and Herzegovina*, 8 novembre 2007, [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_98.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_98.pdf).

<sup>3</sup> Peter Lippmann, *Crisis and reform: a turnaround in Bosnia?*, in openDemocracy, 18 dicembre 2007, [http://www.opendemocracy.net/article/crisis\\_and\\_reform\\_a\\_turnaround\\_in\\_bosnia](http://www.opendemocracy.net/article/crisis_and_reform_a_turnaround_in_bosnia).

cosa che avrebbe paralizzato ogni attività delle istituzioni centrali. Dopo aver incontrato il premier serbo Vojislav Kostunica ed il viceministro degli esteri russo Vladimir Titov, Dodik ha chiesto le dimissioni di Lajcak e l'abolizione dell'Ohr<sup>4</sup>. Il primo a dimettersi è stato però il primo ministro del governo centrale, il serbo Nikola Spiric. Spiric ha poi tenuto un discorso al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite accusando Lajcak di aver provocato la crisi (una versione dei fatti condivisa pubblicamente dal ministro degli esteri russo Sergei Lavrov)<sup>5</sup>.

Per tutto il mese i toni dello scontro politico sono diventati sempre più accesi, al punto da far temere lo scoppio di nuove violenze. Manifestazioni di piazza si sono tenute in varie località della Repubblica Srpska. Le voci sempre più allarmistiche hanno spinto i cittadini bosniaci a fare scorte di generi alimentari, col conseguente rapido aumento dei prezzi<sup>6</sup>. L'atmosfera si è fatta ancora più pesante in seguito ad ambigue affermazioni di funzionari serbi riguardo ad un referendum per la secessione della Repubblica Srpska dalla Bosnia. Vista la situazione, il 21 novembre il Consiglio di sicurezza dell'Onu ha rinnovato per dodici mesi il mandato della forza di stabilizzazione europea Eufor Althea, dietro sollecitazione di Lajcak e dello stesso comandante di Eufor, il quale ha esplicitamente parlato di un rischio di conflitto<sup>7</sup>. A fine novembre, Lajcak ha avvertito infine il Parlamento europeo che la situazione in Bosnia rischiava di entrare in una "spirale senza controllo"<sup>8</sup>.

Le dichiarazioni bellicose non hanno però fermato il dialogo fra le varie parti bosniache e la comunità internazionale. Durante tutto il mese, rappresentanti della Repubblica Srpska hanno tenuto una serie di incontri con l'Ohr e con gli altri partiti bosniaci per discutere delle riforme di Lajcak. Nello stesso tempo veniva raggiunto l'accordo sulla riforma della polizia.

Infine, la crisi si è risolta altrettanto rapidamente di quanto fosse esplosa. Il 30 novembre i leader delle comunità bosniache hanno a sorpresa accettato le riforme proposte da Lajcak, con qualche modifica minore per prevenire l'"ethnic outvoting". Raggiunto l'accordo, il parlamento bosniaco ha potuto approvare la riforma senza intervento dell'Alto rappresentante. La crisi ha dimostrato comunque che i politici bosniaci continuano a ritenere normale il ricorso ad una retorica aggressiva e nazionalista anche in situazioni non critiche. Questa tendenza, considerata la situazione sempre delicata della Bosnia, potrebbe rivelarsi pericolosa.

La risoluzione della crisi politica ha comunque messo in moto una serie di sviluppi positivi. Spiric ha ripreso il suo posto di primo ministro. I partiti di governo hanno negoziato con successo un accordo quadro per la riforma della polizia basato sull'accordo di Mostar, più un piano d'azione contenente i tre principi-base richiesti dalla comunità internazionale: direzione generale e coordinamento affidata al ministero degli interni, gestione operativa alle polizie locali; nessuna interferenza politica sulle attività di polizia; suddivisione dei distretti di polizia in base a criteri di efficienza e non etnici. Approvate le riforme di Lajcak e impostata la riforma della polizia, la Bosnia ha potuto parafare l'Accordo di stabilizzazione e associazione con

---

<sup>4</sup> Patrick Moore, *Bosnian Serbs protest imposed reforms, but is it smoke or fire?*, in RFE/RL Balkan Report, 12 novembre 2007, <http://www.rferl.org/reports/FullReport.aspx?report=564&id=2007/11/564-11-12>.

<sup>5</sup> *Call for new Bosnia EUFOR mandate*, in "BalkanInsight", 16 novembre 2007, <http://balkaninsight.com/en/main/news/6204>.

<sup>6</sup> Zlatko Dizdarević, *Paura della guerra*, in "Osservatorio sui Balcani", 19 novembre 2007, <http://www.osservatoriobalcani.org/article/articleview/8552/1/42/>.

<sup>7</sup> *Eufor chief talks of threat of war in Bosnia*, in "RFE/RL", 31 ottobre 2007, <http://www.rferl.org/newsline/2007/10/4-SEE/see-311007.asp>.

<sup>8</sup> Discorso di Miroslav Lajcak alla Commissione affari esteri del parlamento europeo, 27 novembre 2007, [http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/pressp/default.asp?content\\_id=40890](http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/pressp/default.asp?content_id=40890).

l'Unione europea. L'Asa è stato poi firmato il 16 maggio, in seguito all'approvazione della riforma della polizia da parte del parlamento bosniaco.

Concluso l'Accordo di stabilizzazione e associazione, i partiti bosniaci dovranno affrontare un tema ancora più delicato e spinoso della riforma della polizia: la **riforma costituzionale**. L'attuale assetto di Dayton è universalmente riconosciuto come poco funzionale (per di più non consentirebbe l'ingresso della Bosnia nell'Ue). Non esiste però neanche un consenso di massima sulle modifiche da fare alla Costituzione.

I due maggiori partiti croati, l'Unione democratica croata della Federazione (Hdz BiH) e l'Unione democratica croata 1990 (Hdz 1990), hanno presentato proposte simili. Auspicano una Bosnia federale, costituita da tre o quattro entità, in modo da soddisfare la vecchia aspirazione croata ad avere una propria entità. Le entità auspiccate dai croati sarebbero comunque multinazionali, ma con nette maggioranze etniche. Altri partiti croati minori hanno proposto la costituzione di più unità regionali di piccole dimensioni, non create in base a criteri etnici.

I partiti serbi concordano su un punto: qualsiasi riorganizzazione territoriale della Bosnia dovrà lasciare intatti gli attuali confini della Repubblica Srpska. Fatto salvo questo punto, i partiti serbi sembrano in generale appoggiare la costituzione di una o più nuove entità. Questo garantirebbe la sopravvivenza della Rs.

Al contrario, i partiti bosniaci vorrebbero una Bosnia fortemente centralizzata. I bosniaci musulmani rappresentano la maggioranza in Bosnia, e uno stato centralizzato consentirebbe loro di avere un'influenza nel paese superiore a quella di cui godono ora.

La riforma della Costituzione è essenziale se la Bosnia vuole diventare un paese in grado di esercitare un autogoverno accettabile e se vuole entrare nell'Unione europea. Tuttavia, per ora le idee dei partiti sul futuro assetto costituzionale rimangono lontane e spesso presentate come non negoziabili, per cui sarebbe irragionevole aspettarsi sviluppi positivi in tempi brevi.

Per di più, il dibattito sulle riforme costituzionali verrà probabilmente oscurato dalla campagna elettorale per le elezioni locali, previste per ottobre. Data l'elevata decentralizzazione dello stato, le elezioni locali hanno in Bosnia una particolare importanza, ed è prevedibile nei prossimi mesi un innalzamento della retorica nazionalista che sicuramente non faciliterà il dialogo sulle riforme.

#### **4. L'integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche**

**L'integrazione nell'Unione europea** è il principale obiettivo di politica estera della Bosnia. Il cammino della Bosnia verso l'Unione è iniziato tra il 1999 ed il 2000, quando il paese è stato inserito nel Processo di associazione e stabilizzazione (Pas), la grande iniziativa lanciata dall'Ue per stabilizzare e avvicinare tutti i paesi della regione balcanica. Nel 2002 l'Ue ha inviato in Bosnia il suo primo Rappresentante speciale, l'ex leader dei liberaldemocratici britannici Paddy Ashdown, che ha ricoperto simultaneamente la carica di Alto rappresentante della comunità internazionale. Due anni dopo la Bosnia ha stretto con l'Ue un 'Partenariato europeo', un ulteriore strumento per aiutare i potenziali candidati all'adesione. Tra il 2004 ed il 2006 sono stati completati i negoziati fra la Bosnia e l'Ue per l'Accordo di stabilizzazione e associazione. Tuttavia, come detto sopra, non si è potuto firmare l'Asa per la mancanza di progressi in alcuni temi chiave, in particolare la già discussa riforma delle forze di polizia.

L'approvazione delle leggi sulla riforma della polizia il 4 aprile 2008 ha rappresentato quindi uno sviluppo importante. Rinunciando ad imporre il modello di polizia centralizzata, l'Ue ha voluto facilitare la firma dell'Asa. La situazione in Bosnia, con le crisi politiche del 2006 e 2007 e con la secessione del Kosovo, rischiava di diventare incontrollabile, e l'Unione ha preferito agire preventivamente per evitare una pericolosa escalation nei Balcani. Il Consiglio Affari generali e Relazioni esterne dell'Ue ha così firmato l'Accordo di associazione e stabilizzazione con la Bosnia lo scorso 16 giugno. La conclusione dell'Asa servirà anche ad indebolire le tentazioni secessioniste che periodicamente riemergono, in modo strumentale o meno, nella classe politica della Rs.

Una volta concluso l'Asa, però, la Bosnia dovrà anche applicarlo. Il governo di Sarajevo si è assunto l'impegno di mettere in atto nei prossimi sei anni una serie di riforme istituzionali e nei campi della pubblica amministrazione, dell'economia e del commercio, delle dogane, e dei servizi sociali. In più, l'Accordo obbligherà le entità a trasferire allo stato una ventina di deleghe. È probabile che le entità, ed in particolare la Rs, opporranno una dura resistenza al trasferimento dei poteri verso lo stato centrale. Sia il presidente Rajko Kuzmarovic sia il premier della Rs Dodik hanno già ammonito che "la Repubblica Srpska non rinuncerà alle sue competenze né si asterrà dal rafforzare le proprie istituzioni a causa dell'integrazione europea"<sup>9</sup>. La conclusione dell'Asa rappresenta quindi una notizia positiva, ma bisogna vedere in che modo e in che tempi la Bosnia sarà in grado di applicarlo.

La firma dell'Asa renderà comunque possibile per la Bosnia negoziare un accordo per l'abolizione della necessità di visto, un'antica aspirazione dei bosniaci. A fine maggio, la Commissione europea ha iniziato un dialogo con le autorità bosniache su questo tema, ed un team di esperti europei dovrebbe stilare entro l'estate un elenco delle misure che la Bosnia dovrà introdurre perché il regime di rilascio dei visti di ingresso nell'Ue possa essere allentato. Le misure probabilmente includeranno l'introduzione di passaporti biometrici, il rafforzamento di controlli alle frontiere, della lotta alla corruzione e all'immigrazione illegale.

La Bosnia, insieme ad altri quattro paesi dei Balcani occidentali, aveva già concluso a settembre 2007 un accordo con l'Ue che ha dimezzato i tempi ed i costi per l'ottenimento di un visto per i paesi Schengen. L'accordo, però, è valido solo per alcune categorie di persone (studenti, giornalisti, imprenditori).

La Bosnia ha compiuto progressi più rapidi nell'**integrazione nella Nato**. In seguito alla riunificazione delle forze armate ed alla creazione di un ministero centrale della difesa, la Bosnia-Erzegovina ha potuto aderire a fine 2006 al programma *Partnership for Peace*, attraverso il quale la Nato aiuta i paesi partner a pianificare le riforme necessarie per l'adesione.

A fine marzo 2008, il governo centrale e le entità hanno trovato un accordo sulla proprietà contesa dei beni militari mobili (munizioni, armi, ecc.). Questo accordo ha consentito alla Bosnia di guadagnare lo status di paese con "dialogo intensivo" con la Nato, cioè la fase preparatoria che precede l'assegnazione di un *Membership Action Plan* (Map). Il Map costituisce l'ultima fase del cammino di adesione dei paesi partner alla Nato. La Nato mantiene oggi a Sarajevo un quartier generale con il compito di assistere la Bosnia nella riforma del settore della difesa.

---

<sup>9</sup> Gordana Katana, *Mission impossible*, in "Osservatorio sui Balcani", 13 giugno 2008, <http://www.osservatoriobalcani.org/article/articleview/9725/1/51/>.

## 5. La presenza internazionale

La particolare delicatezza della situazione in Bosnia è all'origine della forte presenza internazionale nel paese.

La principale autorità internazionale è l'**Alto rappresentante**. L'ufficio dell'Hr avrebbe dovuto essere chiuso nel giugno 2008, e l'Alto rappresentante sarebbe dovuto rimanere in Bosnia solo come Rappresentante speciale dell'Unione europea. Tuttavia, la crisi politica esplosa nel 2007 ha convinto il Pic a rinnovare il mandato dell'Hr *a tempo indeterminato*. In una dichiarazione del 27 febbraio 2008<sup>10</sup>, il Pic ha dichiarato che l'Hr continuerà ad esercitare le proprie funzioni fino a quando non saranno soddisfatte una serie di condizioni. Tra queste, la completa risoluzione delle controversie relative alle proprietà dello stato e del ministero della difesa, il raggiungimento della sostenibilità fiscale, ed il definitivo radicamento dello stato di diritto.

La sicurezza è garantita dalla missione militare a guida Ue **Eufor Althea**. L'operazione, che ha preso le mosse nel dicembre del 2004, è la più grande missione intrapresa dall'Ue nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesda). Althea ha sostituito l'operazione a guida Nato Sfor. Il suo obiettivo è assicurare il rispetto degli accordi di Dayton e contribuire al mantenimento della sicurezza in Bosnia. Eufor non ha compiti di polizia, ma agisce in appoggio alla polizia locale in operazioni contro la criminalità organizzata, contro il traffico di armi e per la cattura dei presunti criminali di guerra ricercati dal Tribunale penale internazionale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia. Nel febbraio 2007 il Consiglio europeo, considerato il significativo miglioramento delle condizioni di sicurezza, ha ridotto il contingente Eufor a circa 2500 unità (dalle 6500 originarie) in vista della fine del mandato a novembre. Il mandato di Eufor è stato però rinnovato in seguito alla grave crisi politica dell'autunno.

L'Unione europea ha inviato in Bosnia anche una missione civile, la **European Union Police Mission** (Eupm). La missione ha avuto inizio il primo gennaio 2003 in sostituzione della Task Force internazionale di polizia dell'Onu. La missione ha lo scopo di contribuire a stabilire un corpo di polizia bosniaco professionale e multietnico. A questo scopo i funzionari Eupm seguono la polizia locale nella pianificazione e nell'esecuzione di indagini ed operazioni di polizia, e offrono assistenza tecnica e legislativa per il processo di ristrutturazione della polizia bosniaca, che resta però responsabilità delle autorità locali. Il mandato di Eupm, che doveva scadere alla fine del 2007, è stato rinnovato fino alla fine del 2009 dietro richiesta delle autorità bosniache.

## 6. I rapporti con i paesi della regione

La Bosnia Erzegovina, dato il suo passato e la sua composizione etnica, è particolarmente influenzata dall'instabilità politica della regione. Serbi, croati e bosniaci musulmani spesso si identificano con gli avvenimenti che coinvolgono i loro connazionali che vivono in altri paesi.

In particolare, la dichiarazione unilaterale di indipendenza del **Kosovo** è stato un tema molto dibattuto. La popolazione della Repubblica Srpska condivide con

---

<sup>10</sup> OHR, *33rd report of the HR to the Secretary – General of the United Nations*, 13 maggio 2008.

quella della Serbia la tendenza a considerare il Kosovo la ‘culla’ della civiltà serba (e simbolo del suo primato sulle altre popolazioni slave e non slave dei Balcani). La dichiarazione di indipendenza di Pristina ha perciò provocato forti reazioni. Il governo della Repubblica Srpska, tuttavia, ha impedito che le manifestazioni di protesta (spontanee e controllate) degenerassero in episodi di violenza. Il premier Dodik ha rassicurato l’opinione pubblica bosniaca ed internazionale riguardo al rischio che gli sviluppi in Kosovo potessero destabilizzare la Bosnia, sottolineando come le situazioni, per quanto collegate, seguano logiche distinte e separate<sup>11</sup>. Altri politici serbi di minore influenza non sono stati però così prudenti.

La Bosnia continua ad avere dispute di confine sia con la Croazia sia con la Serbia. L’intenzione della Croazia di costruire un ponte tra la terraferma e la penisola di Peljesac, che impedirebbe l’approdo di navi su parte della costa bosniaca, ha provocato qualche tensione. Modeste dispute territoriali complicano anche i rapporti con la Serbia, ma in generale il forte legame tra Belgrado e la Repubblica Srpska contribuisce ad una certa stabilità nella relazione bilaterale. Tuttavia, nonostante il dichiarato appoggio del premier della Rs Dodik al presidente serbo pro-Ue Boris Tadic, i timori che la Serbia possa incoraggiare gli istinti revanscisti dei serbo-bosniaci per mantenere una certa influenza sugli sviluppi interno alla Bosnia non sono svaniti.

## 7. Conclusioni

Nell’ultimo anno la Bosnia-Erzegovina ha compiuto importanti passi in avanti sia per quanto riguarda le riforme interne sia per quanto riguarda i rapporti con l’Unione europea. Grazie in particolare alla fermezza dell’Alto rappresentante Lajcak e alle pressioni della comunità internazionale, le procedure di decisione in consiglio dei ministri ed in parlamento sono state rese meno macchinose. Soprattutto, una maggiore flessibilità da parte dell’Ue e ancora una volta l’impegno negoziale dell’Hr ha permesso ai partiti bosniaci di raggiungere l’agognato accordo sulla riforma della polizia. Queste riforme hanno reso possibile per la Bosnia la firma di un Accordo di stabilizzazione e associazione con l’Ue, accordo negoziato già nel 2006, ma mai completato.

Questi risultati positivi non devono però indurre ad un eccessivo ottimismo. Il clima politico nel quale si sono svolti i negoziati è stato assai teso, a tratti aspro, tanto da far temere una recrudescenza delle violenze passate. Non a caso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha ritenuto di rinnovare il mandato della forza di stabilizzazione europea Eufor Althea. Allo stesso tempo, il *Peace Implementation Committee* ha rinnovato il mandato, anch’esso in scadenza, dell’Alto rappresentante, giudicando evidentemente la Bosnia ancora lontana dal poter esercitare un effettivo autogoverno. Gli eventi dell’ultimo anno, pur concludendosi in maniera positiva, hanno ancora una volta sottolineato la debolezza del piccolo, ma composito stato balcanico.

Questa debolezza è tanto più allarmante quando si considerano le prove impegnative che sono ancora da affrontare. La firma dell’Asa non rappresenta un punto di arrivo, ma un nuovo punto di partenza per il cammino della Bosnia verso l’integrazione europea. Le riforme che la Bosnia dovrà applicare in base all’Asa, che includono una sostanziale redistribuzione dei poteri dalle entità allo stato centrale,

---

<sup>11</sup> Andrea Rossini, 17 febbraio: le reazioni in Bosnia Erzegovina, in “Osservatorio sui Balcani”, 18 febbraio 2008, <http://www.osservatoriolbalcani.org/article/articleview/9015/1/42/>.

saranno senza dubbio più controverse di quelle negoziate fino ad ora. Su un tema forse ancora più importante, la riforma della disfunzionale Costituzione di Dayton, non esiste neppure un accordo di massima fra i partiti politici.

È evidente che la Bosnia non è in grado di affrontare queste sfide da sola. La comunità internazionale, e in particolare l'Unione europea, dovrà continuare a monitorare con attenzione la situazione nel paese, e dovrà essere pronta ad intervenire se vuole evitare che la Bosnia continui a rimanere ostaggio del suo passato.