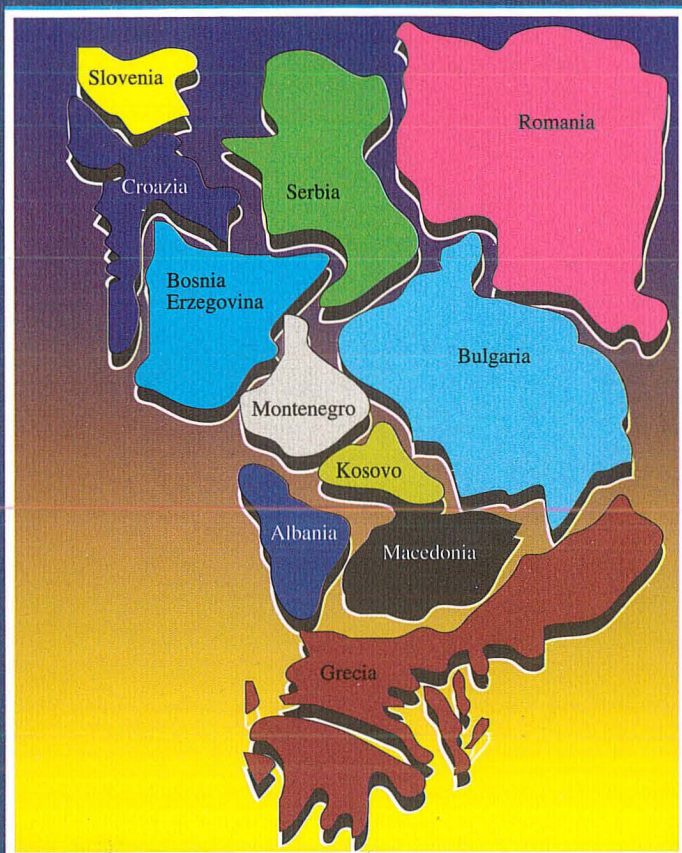




a cura di Roberto Spanò

JUGOSLAVIA E BALCANI: UNA BOMBA IN EUROPA

S. Bianchini - E. Greco - S. Piziali
F. Privitera - R. Spanò

FrancoAngeli

«Lo Spettatore Internazionale»

Collana di studi e documentazione di politica, economia e strategia internazionale

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Segretaria di redazione: Sandra Passariello

La collana «Lo Spettatore Internazionale» si compone di una serie di monografie promosse dall'Istituto Affari Internazionali, con l'intento di rispondere all'interesse per i problemi del mondo e della politica estera che si va diffondendo in Italia, parallelamente al crescere del suo ruolo internazionale e dell'interdipendenza con gli altri paesi. La pace, il disarmo e la sicurezza da una parte, l'integrazione europea, la cooperazione economica e lo sviluppo tecnologico dall'altra, costituiscono altrettanti sottotemi che la collana affronta. Oltre a ciò l'Istituto Affari Internazionali pubblica regolarmente con l'editore Franco Angeli un annuario sulla politica estera del nostro paese dal titolo: «L'Italia nella politica internazionale».

**S. Bianchini - E. Greco - S. Piziali
F. Privitera - R. Spanò**

JUGOSLAVIA E BALCANI: UNA BOMBA IN EUROPA

a cura di Roberto Spanò

FrancoAngeli

Stefano Bianchini è ricercatore dell'Università di Bergamo.

Ettore Greco è ricercatore dell'Istituto Affari Internazionali.

Stefano Piziali è collaboratore del Dipartimento di Politica, Istituzioni, Storia dell'Università di Bologna.

Francesco Privitera è collaboratore del Dipartimento di Politica, Istituzioni, Storia dell'Università di Bologna.

Roberto Spanò è collaboratore del Dipartimento di Politica, Istituzioni, Storia dell'Università di Bologna.

Copyright © 1992 by Istituto Affari Internazionali, Roma, Italy

É vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, non autorizzata.

I lettori che desiderano essere regolarmente informati sulle novità pubblicate dalla nostra Casa Editrice possono scrivere, mandando il loro indirizzo, alla "Franco Angeli, Viale Monza 106, 20127 Milano", ordinando poi i volumi direttamente alla loro Libreria.

INDICE

<i>Lista delle sigle</i>	pag.	6
Prefazione, di <i>Stefano Bianchini</i>	»	7
1. Conflitti e cooperazione regionale nei Balcani, di <i>Stefano Bianchini</i>	»	11
2. Forze armate ed equilibri politico-militari nei Balcani, di <i>Stefano Piziali</i>	»	25
3. La gestione delle crisi in Europa dopo la guerra fredda: il caso jugoslavo, di <i>Ettore Greco</i>	»	55
4. La Bulgaria fra compromesso e contrapposizione, di <i>Roberto Spanò</i>	»	87
5. La transizione post-comunista in Jugoslavia, Albania e Romania, di <i>Stefano Bianchini</i>	»	115
6. Un dialogo fra sordi. Riforme istituzionali e dibattito politico in Jugoslavia alla vigilia della guerra, di <i>Francesco Privitera</i>	»	157
Documenti sulle riforme istituzionali in Jugoslavia, a cura di <i>Francesco Privitera</i>	»	181

LISTA DELLE SIGLE

Bkp	Balgarska komunisticeska partija (Partito comunista bulgaro)
Bnj	Banca nazionale della Jugoslavia
Bsp	Balgarska socialisticeska partija (Partito socialista bulgaro)
Bzns	Balgarski zemedelski naroden sajuz (Unione nazionale agraria bulgara)
CE	Comunità europea
Cpc	Centro per la prevenzione dei conflitti
Cpe	Cooperazione politica europea
Csce	Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Cso	Committee of Senior Officials
Dps	Dvizenie za prava i svobodi (Movimento per i diritti e le libertà)
Dsz	Drustvena samozastita (Autoprotezione sociale)
Forpronu	Forza di protezione dell'Onu
Hdz	Hrvatska demokratska zajednica (Comunità democratica croata)
Hsp	Hrvatska stranka prava (Partito croato del diritto)
Jna	Jugoslovenska narodna armija (Armata popolare jugoslava)
Nacc	North Atlantic Cooperation Council
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Ocse	Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico
Ono	Opcenarodna odbrana (Difesa popolare totale)
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Sds (Bulgaria)	Sajuz na demokracicnite sili (Unione delle forze democratiche)
Sds (Serbia)	Srpska demokratska stranka (Partito democratico serbo)
Sfr	Socialisticka federativna republika Jugoslavije (Repubblica socialista federativa della Jugoslavia)
Skj	Savez komunista Jugoslavije (Lega dei comunisti della Jugoslavia)
TO	Teritorijalna obrana (Difesa territoriale)
Ueo	Unione dell'Europa occidentale
Vmro-Dpmne	Vnatresna makedonska revolucionerna organizacija-Demokratska partija za makedonsko nacionalno edinstvo (Organizzazione interna rivoluzionaria macedone-Partito democratico per l'unità nazionale macedone)

PREFAZIONE

La caduta dei regimi comunisti ha aperto nell'Europa centrale e orientale una fase di transizione i cui tratti appaiono incerti e complessi. Nell'insieme della penisola balcanica, così ricca di peculiarità, ciò risulta particolarmente vero. Paradossalmente, anzi, le vicende del biennio 1989-1991 hanno confermato la tradizionale coesistenza, in questa regione, di «diversità» regionali da un lato e di ordito comune dall'altro; ossia, la contemporanea incidenza tanto di specificità locali, la cui esaltazione estremistica conduce all'impossibilità di coabitazione fra i numerosi popoli dell'area, quanto di una comune cultura quotidiana, di vicini interessi economici, di affinità politiche e mentali.

Sicché, assai simili (e in taluni casi persino correlati, come - ad esempio - tra Romania e Albania) sono apparsi i processi che hanno condotto alla caduta del comunismo. Analoga interdipendenza si è manifestata negli incerti destini dei singoli paesi: nel breve volgere di un biennio, infatti, si sono inasprite le tensioni interetniche che, a loro volta, affondano le radici in un lontano passato di cui, peraltro, esiste una vera e propria «ossessione». Di conseguenza, presso ogni popolo balcanico hanno iniziato a svilupparsi dinamiche equivalenti - seppure a intensità differenziata - rivelatesi in grado di interagire, di innescare meccanismi reattivi nei vicini e di allargare l'onda d'urto delle contese - secondo quanto è già stato riscontrato in Jugoslavia - come un sasso scagliato nello stagno.

Alla fine, la questione nazionale e, soprattutto, l'uso politico che di essa viene fatto sono divenuti parte integrante della lotta per la definizione degli assetti post-comunisti dell'area e, per questo, hanno assunto una virulenza insospettata, almeno per larga parte dell'opinione pubblica occidentale.

Ecco allora che, all'inizio degli anni Novanta - mentre permangono (seppur in via di affievolimento) tendenze alla cooperazione e alla tolleranza -, un intreccio di spinte destabilizzanti così come un'interdipendenza regionale condizionata dagli squilibri e dalle loro ripercussioni hanno ripreso drammaticamente ad influenzare i destini di popoli

«tanto vicini e, al tempo stesso, tanto lontani», quali quelli del Sud-Est europeo.

Insomma, la caduta del comunismo nei Balcani non è stata seguita soltanto da un profondo «cambio della guardia» ai vertici politici e dalla nascita di società pluraliste orientate verso un'economia di mercato. Certo, tale processo si è messo in moto e ha conosciuto alterni e difficili sviluppi. Tuttavia, esso è stato complicato - sin dai suoi albori - da una crescente instabilità geopolitica regionale che ha teso ad alterare consolidati equilibri, ha accentuato il senso di insicurezza degli Stati e delle popolazioni, condizionando pesantemente ogni sforzo volto a rilanciare l'economia e a favorire la democratizzazione dell'area.

In definitiva, le contrapposizioni interetniche - inasprendosi - si sono trasformate nell'ostacolo più poderoso all'evoluzione democratica del Sud-Est europeo e alla sua modernizzazione. Grazie alla conflittualità che ne è derivata, si è accresciuto il caos; inoltre, i Balcani si sono sentiti relegati nella condizione di regione sempre più arretrata. L'esasperazione della popolazione si è aggravata o per la guerra, o per la fame o per gli squilibri sociali e regionali o, ancora, per il profondo e diffuso senso di abbandono da parte dell'Europa. Si è preparato, in tal modo, il terreno ad avventure militari e a dittature. La disgregazione violenta della Jugoslavia e, soprattutto, il perdurare nel tempo della sua instabilità sono diventati, alla fine, l'evento attorno al quale - e a causa del quale - si possono innescare imprevedibili ripercussioni regionali.

Nel frattempo, anche altri paesi balcanici, in passato non comunisti come Grecia e Turchia, si sono rivelati sensibili a quanto è venuto maturando nelle ex repubbliche socialiste. Perfino paesi estranei all'area - ma ad essa confinanti (come Ungheria, Austria, Germania e Italia) - si sono trovati nelle condizioni di avvertire ripercussioni di diversa natura ed entità o, addirittura, di essere coinvolti nella destabilizzazione del Sud-Est europeo. Tutto ciò induce ormai a ritenere che nella penisola balcanica sia iniziata una trasformazione geopolitica di carattere epocale, che richiederà tempi medio-lunghi per assestarsi, che potrebbe allargare l'area di crisi fino a coinvolgere assetti europei oggi ritenuti stabili, che - parallelamente - potrebbe provocare nel nostro Continente il sorgere tanto di antichi quanto di inediti equilibri internazionali.

Con ogni probabilità, e per questi motivi, il triennio 1989-1991 andrebbe più proficuamente considerato come una fase interlocutoria e preliminare di un mutamento ben più radicale della stessa caduta del comunismo; un mutamento le cui implicazioni sono ancora tutte da verificare e davvero difficili da prevedere.

È stato, quindi, con l'intento di contribuire alla riflessione sulla complessità della transizione postcomunista nei Balcani che si è giunti, grazie allo Iai, alla pubblicazione di questo volume. Le ragioni sopra

delineate hanno, peraltro, indotto gli autori a svolgere l'indagine sulla transizione nei Balcani delimitandola cronologicamente al periodo compreso tra il 1989 e il 15 gennaio 1992: il riconoscimento comunitario dell'indipendenza di Slovenia e Croazia, prendendo atto dell'alterarsi del quadro regionale, ha costituito infatti un nuovo spartiacque, in seguito al quale nulla sarà più come prima.

Il curatore, Roberto Spanò, ha ora raccolto in un volume i risultati di una ricerca promossa dall'Istituto Affari Internazionali (Iai), all'interno del suo programma di studi sull'Est europeo condotto da Marco Carnovale, e diretta da chi scrive queste righe: ad essa hanno partecipato giovani studiosi specializzatisi in studi sul Sud-Est europeo, nonché ricercatori dello Iai. L'istituto, oltre a questa pubblicazione nella propria Collana, ha inteso valorizzare la formazione di esperti in un paese, come il nostro, che può contare su forze davvero esigue nel campo degli studi balcanici contemporanei. Per di più, i saggi scaturiti dalla ricerca hanno potuto avvalersi del confronto critico, dei suggerimenti e delle opinioni di un gruppo interdisciplinare di docenti, ricercatori, specialisti e funzionari dei Ministeri degli Esteri e della Difesa che hanno attivamente partecipato alle riunioni periodicamente convocate per verificare gli avanzamenti della ricerca. Il nostro ringraziamento va, quindi, a tutti coloro che hanno collaborato alla riuscita di questo lavoro, a Carlo Amadei, Francesco Bascone, Andrea Corti, al gen. Giuseppe Cucchi, a Donato Di Gaetano, Mario Ganino, Nicole Janigro, Giulia Lami, al ten. col. Pietro La Porta, a Valerio Ochetto, Daniele Petrosino, Armando Pitassio, Milica Uvalic, Roberto Toscano. Resta inteso, ovviamente, che la responsabilità di quanto scritto è di esclusiva pertinenza degli autori.

Stefano Bianchini

1. CONFLITTI E COOPERAZIONE REGIONALE NEI BALCANI

di Stefano Bianchini

Il titolo assegnato a questo studio suona indubbiamente paradossale: è difficile, infatti, immaginare una regione che, al tempo stesso, presenti tanto i caratteri della conflittualità quanto quelli della convergenza e della cooperazione. Ma i Balcani, si sa, costituiscono un'area per molti versi atipica, poiché in essa coabitano numerosi, piccoli popoli, eterogeneamente distribuiti sul territorio. Diversità e vicinanze culturali, etniche, religiose, politiche ed economiche - sedimentate nel tempo - hanno creato un viluppo di legami e di risentimenti difficilmente separabili. Per questo, del resto, le vicende del Sud-Est europeo sono spesso apparse, all'opinione pubblica internazionale, di complessa decifrazione. D'altra parte, proprio la varietà del mondo balcanico, racchiusa in uno spazio tutto sommato ristretto, costituisce in larga misura la ragione del suo fascino.

In tale contesto la Storia balcanica di lungo periodo si è venuta forgiando come costante alternarsi di spinte integratrici e disintegratrici, di guerre intestine e di aspirazioni all'unità le quali, pur escludendosi a vicenda, nel corso del Novecento hanno teso a intensificarsi, ognuna seguendo le proprie logiche intrinseche.

Sicché, alla prima guerra balcanica - concordemente promossa dagli Stati balcanici attraverso una, per quei tempi, inedita Lega regionale - ha seguito la seconda come prodotto delle fratture originatesi fra gli Alleati di ieri. Dopo la Grande Guerra - che ha visto combattere su fronti opposti i popoli slavo-meridionali - è sorta la Jugoslavia e, se nel periodo interbellico paesi «revisionisti» e Stati membri della «Piccola Intesa» hanno mantenuta elevata la tensione internazionale nella Penisola, è anche vero che, con gli anni Trenta, si è verificato un riavvicinamento regionale grazie all'«Intesa balcanica»¹.

(1) Su questi aspetti v. , Z. Avramovski, *Balkanska Antanta* (L'intesa balcanica), Isi, Beograd, 1986; C. Popisteanu, *Romania si Antanta Balcanica* (La Romania e l'Intesa

La seconda guerra mondiale, oltre a provocare lutti immensi, ha diviso tragicamente i popoli del Sud-Est europeo. Ciò nonostante, in quegli anni bui di ferro e di fuoco vi sono state forze significative che si sono poste l'obiettivo di una pacificazione dell'area attraverso la sua integrazione. Già nel 1942 gli Inglesi avevano cercato di promuovere una federazione greco-jugoslava con l'accordo dei rispettivi governi in esilio. Nel 1944 veniva avviato - da Tito e Dimitrov - il tentativo più profondo e metodico, di natura autoctona, volto a ripensare la geopolitica regionale in chiave federativa, nella speranza (o nell'illusione) di riuscire - grazie all'egemonia comunista - là dove altri, in passato, erano falliti.

La guerra fredda e, soprattutto, la rottura fra Jugoslavia e Cominform hanno ridato fiato, nei Balcani, alle antiche divisioni, appena attenuate dal difficile equilibrio Est-Ovest. Eppure, il 2 marzo 1955 Jugoslavia, Grecia e Turchia - grazie al Patto balcanico - avevano finito con il raggiungere l'accordo per la creazione di un Parlamento consultivo comune, pur scontando la diversità dei propri regimi sociali². Ma, ancora una volta, i nazionalismi (con la questione di Cipro) sono tornati a dividere la tormentata regione.

Tre decenni più tardi, alla vigilia della caduta del comunismo, la spinta all'integrazione economica e culturale ha ripreso vigore: essa ha conosciuto due momenti significativi (e per certi versi unici, in quanto sono stati coinvolti, per la prima volta nella Storia, tutti e sei i paesi balcanici contemporaneamente) con le conferenze di Belgrado (1988) e di Tirana (1990), grazie alle quali è stato dato vita ad una nuova forma regionale di cooperazione multilaterale³.

Turismo, trasporti, scambio di tecnologie, salvaguardia dell'ambiente sono stati individuati come primi terreni privilegiati nello sviluppo della cooperazione. Perfino campi in cui era stato fino ad allora impensabile l'avvio di una discussione, come nel caso della lotta al traffico illegale di droga e armi e al terrorismo internazionale, è stata raggiunta una convergenza fra i paesi dell'area.

Per altri versi, il *summit* di Belgrado ha creato le condizioni per il superamento di alcune barriere ideologiche e politiche, incoraggiando l'Albania ad abbandonare il suo isolamento internazionale⁴.

balcanica), Editura stiintifica si Enciclopedica, Bucuresti, 1968.

(2) Cfr. M. Skakun, *Balkan i velike sile* (I Balcani e le grandi potenze), Arion, Zemun, 1986 e il sempre stimolante studio di J. O. Iatrides, *Balkan Triangle*, Mouton, The Hague-Paris, 1968.

(3) Nel nostro paese, assai disattento su tali questioni, non si rintracciano studi su tale argomento. Mi vedo, pertanto, costretto a rinviare al mio «I Balcani tra rinnovamento e destabilizzazione», in L. Guazzone (a cura di), *L'Europa degli anni Novanta. La geopolitica del cambiamento*, Angeli Editore, Milano, 1991, pp. 216-224.

(4) J. M. De Waele, «La fin de l'immobilisme en Albanie?», in *Etudes internationales*, n. 1, 1990, pp. 81-92, ma anche l'art. - che tante polemiche ha sollevato in

Inoltre, nel corso del vertice era emersa *in nuce* l'aspirazione a realizzare, in prospettiva, una convergenza con la Comunità europea e con gli altri Fori di cooperazione e di dialogo politico del Vecchio Continente. Tale orientamento è stato confermato a Tirana nel 1990, in un quadro politico balcanico profondamente mutato: ciò ha indotto a guardare con ottimismo all'intensificazione dei legami fra il Sud-Est europeo e la Csce, la Carta di Parigi, la CE e, in genere, i processi di integrazione europea. Ma è stato soprattutto grazie alla cornice multilaterale in cui si sono svolti gli incontri che si è giunti all'apertura del dialogo, all'accettazione dei principi di tolleranza e di rispetto dei diritti umani, a dare avvio ad un dibattito sul problema spinosissimo delle minoranze etniche tanto in sedi governative, quanto non governative.

Pur affrontando le questioni più delicate unicamente sotto il profilo dei principi generali e, quindi, senza mai scendere nel concreto dei casi specifici (come, ad esempio, il controverso problema macedone o lo sfruttamento dell'Egeo), i rappresentanti politici dei sei paesi balcanici, sia nei contatti interministeriali, sia negli incontri fra funzionari, hanno trovato il modo di esprimere le reciproche, profonde, divergenze mantenendo sempre aperta la porta del dialogo. Non si trattava affatto di un risultato scontato. Al contrario, per la prima volta si era stabilita una comune metodologia e ciò costituiva un'essenziale - anche se poco eclatante - novità.

Nel frattempo, su altri terreni, politicamente meno «accidentati» (come salute, ecologia e informatica), la parola era passata dai dirigenti ministeriali agli esperti, intenti ormai a definire la cooperazione sotto il profilo tecnico e attuativo. Nel corso del 1990, poi, in seguito alla caduta dei regimi comunisti, era parso «inevitabile» il ridimensionamento del ruolo dello Stato in campo economico. La creazione di condizioni favorevoli all'economia di mercato avrebbe potuto giovare, pertanto, non solo delle radicali riforme economiche che sarebbero state varate nei singoli paesi, ma anche di forme nuove, più dinamiche e articolate, di scambi interregionali. Insomma, la complessa fase di transizione dai regimi comunisti a sistemi democratici avrebbe potuto costituire un'occasione unica per avviare un'integrazione economica dell'insieme delle penisole balcanica, senza più dipendere strettamente dalle decisioni di governi e apparati. Inoltre, la vicinanza dei sistemi economici avrebbe potuto tanto favorire, quanto, al tempo stesso, essere favorita dalla costruzione di infrastrutture d'area, nonché dall'individuazione e dalla creazione di strumenti differenziati di cooperazione interbalcanica⁵.

Jugoslavia - di S. Lazri (consigliere in politica estera di Enver Hoxha e di Ramiz Alia), «Pour une politique de confiance et de sécurité dans les Balkans», in *Revue de politique internationale*, n. 954, 1990, pp. 16-18.

(5) Cfr. R. Petkovic, «La Conférence des ministres des affaires étrangères des pays

In vista di un ritorno alla libertà imprenditoriale, i funzionari e gli esperti impegnati nel progetto di cooperazione multilaterale avevano iniziato, fra il 1990 e il 1991, a valutare la possibilità di dar vita ad un sistema balcanico di arbitraggio nei conflitti tra imprese di Stati diversi. Con gli stessi obiettivi, erano state prese seriamente in considerazione l'istituzione di Fiere e di Camere di commercio regionali. Si era pensato di creare un'Unione dei giornalisti, mentre era sorta la Conferenza dei Rettori, al fine di rafforzare la collaborazione interuniversitaria. Infine, si stava ponendo mano alla fondazione dell'Istituto balcanico di cooperazione economica, con sede ad Atene.

Pure i problemi connessi alla sicurezza erano divenuti oggetto di discussione, al punto che l'Albania aveva avanzato nel 1990 la proposta di elaborare un «Codice di buon vicinato» ispirato con ogni evidenza alla Carta di Helsinki, mentre sin dal 1989 si era posto il problema di istituire un Centro di prevenzione delle crisi balcaniche in modo da conferire a rappresentanti dei sei paesi il compito e gli strumenti adatti a preservare la stabilità regionale. Nel corso della riunione degli Alti funzionari dei Ministeri degli Esteri, svoltasi ad Ankara il 12-14 giugno 1991 (alla vigilia, dunque, dello scoppio della guerra in Jugoslavia), è spettato alla Turchia - da tempo preoccupata per il possibile alterarsi degli equilibri regionali - proporre un incontro in tempi brevi fra i sei Ministri della Difesa, con l'obiettivo di discutere di forme di collaborazione militare⁶. Del resto, la pur breve guerra del Golfo, dell'inverno 1991, aveva indotto i rappresentanti dei sei paesi balcanici a riflettere su come favorire la reciproca consultazione su singoli aspetti di interesse regionale o su eventi militari che potessero verificarsi ai margini della penisola balcanica.

Poco prima, durante il *summit* di Tirana del 24-25 ottobre 1990, i Ministri degli Esteri avevano delineato scadenze più stringenti (a cadenza annuale) per futuri incontri, in vista di un vertice anche dei Capi di Stato e di Governo della regione (mai finora verificatosi). In quell'occasione, era stata presa in considerazione la possibilità di dar vita a forme organizzative più stabili con la creazione di un Segretariato comune. Al *summit* di Sofia, previsto per l'autunno del 1991, si sarebbe dovuto prendere una decisione definitiva in merito: incontri preparatori, si sono così succeduti fino al giugno di quell'anno fra i funzionari dei Ministeri competenti. Quel che, insomma, stava emergendo tra 1990 e 1991 - certo con fatica e tra mille cautele, giustificate peraltro dal ricordo delle drammatiche divisioni del passato - era la comune consapevolezza che bisognasse porre basi più salde ai processi di coopera-

balkaniques à Tirana», in *Revue de politique internationale*, n. 974, 1990, pp. 7-9 e C. Vukovic, «La promotion de la coopération balkanique», in *Ibid.*, n. 932, 1989, pp. 4-6.

(6) *Procès-verbal of the Meeting of High Officials of the Ministries of Foreign Affairs of the Balkan Countries*, Ankara, June 12-14, 1991, cicl. Belgrade.

zione regionale⁷.

Si stemperava, dunque, e stava avviandosi a graduale superamento, la contrapposizione - emersa in più occasioni tanto nel corso degli anni Ottanta, quanto durante i vertici di Belgrado e di Tirana - fra coloro i quali premevano a favore di una rapida istituzionalizzazione delle forme di collaborazione e chi, al contrario, preferiva mantenere - al momento - legami interregionali più elastici. In quest'ottica, si era cominciato a valutare nel 1991 la possibilità di pervenire ad una *Convenzione balcanica per la cooperazione culturale* che traesse ispirazione soprattutto da analoghe convenzioni raggiunte in sede europea.

Insomma, nonostante le evidenti titubanze e cautele - dopo quasi un decennio di contatti bilaterali e un paio di incontri al vertice -, i paesi balcanici, all'inizio degli anni Novanta, sembravano cominciare a porsi il problema cruciale della collaborazione regionale come *prerequisito* fondamentale per la propria integrazione nei più ampi processi europei. Tale orientamento acquisiva un rilievo per molti versi inedito non soltanto perché mirava a consolidare le relazioni interbalcaniche, ma anche perché si inseriva in un fiorire di iniziative, di progetti e di speranze che tendevano ad ancorare saldamente il Sud-Est europeo all'insieme del Vecchio Continente.

I processi di integrazione multilaterale balcanica, cioè, avrebbero potuto intrecciarsi e saldarsi - dopo il 1989 - con l'iniziativa politica italiana della *Quadrangolare*, poi *Pentagonale* ed *Esagonale*, e con l'*Iniziativa Adriatica*. Di fatto, il particolare legame sorto nel corso degli anni Ottanta tra Italia e Jugoslavia, allargandosi al Centro-Europa ed estendendosi, a Mezzogiorno, lungo l'Adriatico, fino ad aspirare esplicitamente a coinvolgere in futuro anche Albania e Grecia, offriva un'opportunità per molti versi unica in grado di porre in comunicazione diretta la Comunità europea con una vasta regione, meglio disposta che in passato ad abbandonare tradizionali autarchie, ancor più dopo la caduta dei regimi comunisti.

Fra il 1990, e il 1991, inoltre, i paesi balcanici prospicienti il Mar Nero - assieme agli altri paesi del litorale - avevano moltiplicato i propri contatti nella prospettiva di dar vita ad un «Mercato comune del Mar Nero». L'iniziativa turca, l'adesione bulgara e romena (e in particolare del *premier* Petre Roman), nonché un successivo incontro svoltosi a Mosca nel 1991, avevano messo in luce il comune interesse degli Stati rivieraschi non solo a creare uno spazio comune di libero scambio, ma - anche in questo caso - a collegarlo con la cooperazione multilaterale balcanica e con l'Europa occidentale. In tale contesto, il «sogno» romeno di realizzare un canale Reno-Danubio che potesse mettere direttamente in comunicazione Rotterdam con i porti di Co-

(7) La documentazione sulla Conferenza in *Revue de politique internationale*, n. 975, 1990, pp. 7-26.

stanza, Burgas e Odessa - e quindi con la Georgia, la Turchia settentrionale e il Medio Oriente - sembrava aprire nuovi spazi al commercio e alla valorizzazione economico-geografica dei Balcani, così come agevolare, di conseguenza, la creazione di condizioni indispensabili alla ripresa della regione e alla sua integrazione nell'Europa⁸.

Tuttavia, due difficoltà di grande rilievo potevano frenare, se non bloccare, questi processi, appena ai loro esordi, ma tanto determinanti per i destini balcanici: ossia, il precipitare della crisi economica nell'area più arretrata d'Europa e il crescere dei nazionalismi.

In realtà, l'evolversi delle vicende è stato ancora peggiore: questi due fattori, infatti, hanno finito rapidamente per collegarsi, accrescendo la loro potenziale pericolosità in termini di disgregazione e di destabilizzazione, in connessione anche con il disfacimento dell'Unione Sovietica in seguito al fallito colpo di Stato dell'agosto 1991.

In effetti, per almeno quattro dei sei paesi balcanici, i problemi di politica interna avevano raggiunto, nel corso del 1991, una soglia ormai critica, che si accompagnava ad una profonda insoddisfazione popolare. Per certi versi, forse soltanto Grecia e Turchia sono apparse più stabili perché in grado di far leva su un sistema democratico, seppur fragile, ma comunque dalle radici più solide rispetto agli altri Stati della penisola. Inoltre, Jugoslavia, Romania, Albania e Bulgaria presentavano un livello di sviluppo - pur con tutte le differenze rilevabili da un paese all'altro - nettamente al di sotto delle attese dei propri abitanti in rapporto all'evoluzione europea.

In simili frangenti, la Bulgaria ha teso a frenare la convenzione culturale interregionale, nel timore che essa potesse rallentare il suo ingresso in Europa, un ingresso che - tra il 1990 e il 1991 - essa si augurava avvenisse in tempi assai rapidi. Dal canto loro, Slovenia e Croazia, seguendo una prospettiva (o un'illusione) per molti versi analoga, hanno premuto sull'acceleratore della propria indipendenza, contribuendo, assieme alla Serbia (mossa, peraltro, da intenti divergenti), ad affossare il governo federale di Ante Markovic e a gettare il paese nel caos. Sicché, gli squilibri economici, anziché fungere da elemento propulsore di integrazione, hanno agito come fonti di moltiplicazione dei contrasti e delle divisioni.

In breve, una sorta di «schizofrenia culturale» si è diffusa presso i popoli balcanici, inducendoli a desiderare l'abbandono del contesto

(8) Cfr. T. Bleda, «La coopération économique dans la région de la Mer Noire», in *Revue de politique internationale*, n. 988, 1991, pp. 16-17; M. Petrovic, «Istorijskasanasa» (Un'occasione storica), in *Borba*, 22 lug. 1991, p. 20 e il documento *Problemy mezdunarodnogo sotrudnicestva v bassejne Cernogo morja i prilegajuscih regionah v interesah mira i dobrososedstva* (Problemi di cooperazione internazionale nel bacino del Mar Nero e delle regioni adiacenti nell'interesse della pace e del buon vicinato), approvato alla conclusione del seminario internazionale di Picunda, 24-28 set. 1991, cicl.

territoriale nel quale si trovano, come se potessero - almeno idealmente - non vivere più nei Balcani, ciascuno lasciando il proprio vicino in quella regione infelice per correre «disordinatamente», e senza *chance* effettive, in un'Europa più immaginata che reale.

Contemporaneamente, la disgregazione violenta della Jugoslavia ha aperto una fase di grave incertezza negli equilibri regionali, contribuendo a ravvivare antiche rivalità, mai del tutto sopite⁹, e a scatenare in alcuni paesi limitrofi inattese isterie politiche.

Simili effetti si sono verificati, ad esempio, presso l'opinione pubblica greca: preoccupata per la nascita di uno Stato macedone indipendente, essa - alla fine di settembre del 1991 - ha reagito in modo scomposto al rinvio del *summit* internazionale e originariamente previsto tra Mitsotakis, Milosevic, Popov e Roman sul futuro (così si suppone - grazie ad alcune indiscrezioni-, in quanto l'ordine del giorno non è stato reso noto) della Macedonia. In particolare, ha accusato Italia e Germania di aver voluto l'annullamento dell'incontro in quanto gli interessi internazionali avrebbero ormai già delineato sfere di interesse nei Balcani secondo le quali a Bonn sarebbero spettate Slovenia e Croazia, a Roma Albania e Kosovo e a Sofia la Macedonia. Tale vicenda, indipendentemente dalla fondatezza delle polemiche, costituisce soprattutto una spia di come si siano rapidamente diffusi i veleni del sospetto reciproco e della diffidenza, peggiorando le relazioni internazionali dell'area¹⁰.

Al di là, poi, della evidente correlazione, che pur esiste, tra il nodo jugoslavo e quello sovietico (e a parte la maggior potenziale pericolosità internazionale di quest'ultimo), la disgregazione dell'Urss può esercitare un'influenza rilevante sull'area balcanica a causa della «questione moldava». Non si tratta solo del fatto che l'eventuale integrazione di questa repubblica ex sovietica in una Grande Romania possa indurre il governo di Budapest a sollecitare un analoga soluzione per gli Ungheresi della Transilvania. È che pure le modalità con cui questo evento potrebbe verificarsi sarebbero in grado di innescare ripercussioni incontrollabili nel Sud-Est europeo e in aree limitrofe. Si pensi alla dichiarazione di indipendenza della Moldavia dall'Urss alla fine d'agosto 1991: essa è stata subito accolta con favore dal governo di Bucarest, il cui Parlamento già il 24 giugno precedente aveva riconosciuto l'esistenza di due distinti Stati romeni. L'analoga insistenza albanese per la trasformazione del Kosovo in Repubblica, il rapidissimo riconoscimento turco dell'Azerbajdzan, nonché l'orientamento serbo mirante ad istituire regioni autonome in Croazia e in Bosnia (fino a raggiungere il numero

(9) P. Simic, *Yugoslavia and the Balkans within the Framework of Recent Changes in Europe*, cicl., Belgrade, 1992.

(10) Cfr. *Kathimerini*, *Estia*, *Nova Makedonija*, *Duma*, *Borba*, *Vjesnik*, 20-23 set. 1991 e *Nin*, 27 set. 1991.

di otto) riflettono una convinzione ormai diffusa, secondo la quale il sogno dell'unificazione nazionale potrebbe avvenire seguendo le tracce di quanto accaduto alle due Germanie.

L'influenza ideale e culturale esercitata dall'unificazione tedesca dopo la caduta del muro di Berlino, non si è soltanto tradotta nella speranza che un processo analogo e, forse, altrettanto rapido, possa riguardare altre nazioni, ma ha risposto anche ad una locale cultura politica che stenta a distinguere la diversità delle situazioni per far prevalere, piuttosto, un'approccio egualitario (fondato sull'assioma: «ciò che è stato riconosciuto valido ad un altro deve poter essere applicato anche a me») che, a sua volta, affonda le radici nel tradizionale egualitarismo contadino al quale si è intrecciato - negli ultimi cinquant'anni - un analogo orientamento di matrice marxista-leninista. Tradizione ed eredità ideologica hanno finito, così, con il costituire - nella penisola balcanica - un impasto del tutto peculiare in grado di esercitare un peso rilevante (ed anche esplosivo) allorché entrano in gioco fattori nazionali e la conseguente possibilità di modificare gli assetti geopolitici dell'area.

A questi, si aggiungono altri aspetti connessi al particolare «doppio ruolo» che ogni nazione balcanica ha storicamente esercitato nella penisola, talvolta come oppressore, talaltra come oppresso: si pensi agli Ungheresi dominatori dei Romeni e, successivamente, ai Romeni allorché hanno ristretto o annullato i diritti della minoranza ungherese in Transilvania; ai Serbi vittime dei Turchi (ai quali spesso si allearono gli Albanesi) e, quindi, oppressori degli Albanesi in Kosovo; ai Bulgari e ai Greci soggetti ai Turchi e più tardi pronti a negare l'esistenza dei Macedoni... Esempi simili sono numerosi; essi, tuttavia, acquistano un rilievo particolare nella misura in cui il ricordo e, in alcune occasioni, l'*ossessione* della Storia si trasformano non solo in elemento fondante di una politica nazionale, ma anche in uno strumento di legittimazione del potere e, in fondo, in una forma giustificante la diffidenza verso il proprio vicino, con il quale si deve pur convivere¹¹.

A causa di simili approcci, allorché l'incertezza diventa dominante, la percezione della sicurezza dei singoli Stati balcanici tende a variare rapidamente nel tempo. Nelle condizioni attuali, se non prendono il sopravvento forme di integrazione regionale multilaterali, diventa inevitabile per ciascuna capitale individuare alleanze bi o trilaterali volte ad arginare l'azione di un comune nemico identificato in un paese dell'area.

(11) I. Deak, «Uncovering Eastern Europe's Dark History», in *Orbis*, n. 1, Inverno 1990, pp. 51-65; M. Shafir, «Preparing the Future by Revising the Past», in *RFE RL*, n. 41, 12 ott. 1990, ma anche C. Karnoouh, «National Unity in Central Europe: the State, Peasant Folklore and Mono-ethnisme», in *Telos*, n. 53, Autunno 1982, pp. 95-105.

Sicché, le relazioni interregionali - segnate dall'indeterminatezza - sono venute via via caratterizzandosi per la presenza di ben tre tendenze, fra loro divergenti, ma tutte contemporaneamente (e provvisoriamente) operanti: certo, le spinte disgregatrici - legate ai nazionalismi - sono apparse le più consistenti, specialmente in Jugoslavia; ciò nonostante, la collaborazione multilaterale balcanica e la cooperazione nell'area del Mar Nero non sono svanite, mentre - proprio a causa dell'incognita jugoslava - sono emersi pure tentativi volti a realizzare alleanze locali per gruppi di paesi. Si sono, così, verificati avvicinamenti greco-bulgari in funzione antiturca e antimacedone; greco-serbi in vista di una soluzione a costoro favorevole dei problemi macedone e albanese; si sono intensificati i rapporti turco-bosniaci, turco-macedoni e turco-albanesi in funzione antiserba; serbo-romeni in contrapposizione a Croati e Ungheresi e austro-sloveni in funzione antiserba¹².

L'inclinazione a creare alleanze locali si è, dunque, affermata in stretta correlazione con l'accresciuta instabilità regionale, ma le ragioni per le quali sono sorte quelle intese vanno ricondotte ad esigenze di sicurezza apparse prioritarie in un dato momento ad un certo governo. Di conseguenza, esse sono rimaste esposte ad improvvisi e rapidi rivolgimenti con l'alternarsi delle compagini governative o anche in rapporto all'alterarsi della percezione del «nemico».

Si pensi ai Macedoni: essi possono diventare tanto vittime di accordi greco-serbi o greco-bulgari per la spartizione del cuore dei Balcani, quanto alleati dei Serbi, qualora gli Albanesi di Macedonia insistessero nella loro richiesta di unirsi ai connazionali del Kosovo in una nuova Repubblica, per riunificarsi successivamente con l'Albania. Analogamente, se il cemento islamico si dovesse rafforzare tra Albanesi, Turchi, Musulmani della Bosnia e del Sangiaccato, i Serbi troverebbero al loro fianco, con ogni probabilità, non solo i Greci, ma pure i Bulgari, dai quali sono tradizionalmente divisi a causa della questione macedone.

Nel corso del 1991, inoltre, un altro elemento, operante ai margini dell'area, ha contribuito ad accrescere il senso di insicurezza regionale. Alla guerra in Jugoslavia e alle possibili ripercussioni della disgregazione sovietica si è aggiunto, infatti, il ruolo progressivamente ricoperto dalla Turchia¹³.

(12) Cfr. N. Protonotarios, *South East European Countries' Threat Perceptions*, Eliamep, Rhodes, 1991; T. Veremis, *Greece and Southeastern Europe*, Eliamep, Rhodes, 1991; S. Andreev, *South-European Security and the Military Alliances: the Case of Bulgaria*, Eliamep, Rhodes, 1991; D. N. Nelson, *Security and the Threat-Rich and Capacity-Poor: Romanian Defense and Foreign Policies after Ceausescu*, Eliamep, Rhodes, 1991.

(13) O. Sander, *Turkey and the Balkans*, Impp, Belgrade, 1991 (lezione tenuta il 17 ott.); ma anche E. Stitkovac, «Turska i bivše socijalističke zemlje» (La Turchia e gli ex paesi socialisti), in *Borba*, 25 gen. 1992, p. 8.

Questo paese, infatti, si trova geograficamente collocato a metà strada tra l'antica Asia minore e i Balcani: in ciò risiede la sua possibilità di giocare un «doppio ruolo» in direzione Sud-Est e Nord-Ovest. Simile potenzialità è da tempo avvertita nella contigua penisola europea, dove è cresciuta soprattutto la preoccupazione per il rafforzamento militare di Ankara in seguito al conflitto nel Golfo Persico. La fine della guerra fredda, insomma, non ha comportato per la Turchia una perdita o un ridimensionamento del proprio ruolo; al contrario, ha reso evidente a Greci e Bulgari che Ankara gode di un inalterato appoggio in seno alla Nato e da parte degli Stati Uniti come paese «di frontiera» non più tanto verso l'Urss, quanto verso il Medio Oriente. E poiché esistono legami etnici e religiosi fra Turchia e Balcani centrali (mentre sempre aperta rimane la questione cipriota), al punto di aver spinto il presidente Turgut Özal a dichiarare pubblicamente nel settembre 1991 che la Turchia è la «madre dei musulmani balcanici», il timore che Ankara avverta con sempre maggior forza una attrazione verso tale regione ha accresciuto, nel corso dell'anno, il disagio di Atene e di Sofia.

Certo, il processo di disgregazione dell'Unione Sovietica in seguito al fallito colpo di stato e le dichiarazioni di indipendenza delle repubbliche dell'Asia centrale presumibilmente favoriranno una crescita della capacità di attrazione della Turchia verso aree di cultura turanica: non a caso, come si è già detto, il 9 novembre 1991 Ankara ha riconosciuto l'indipendenza dell'Azerbajdzan. Per altri versi, la peculiarità laica dello Stato turco consente a questo paese di presentarsi come baluardo rispetto all'espansione del fondamentalismo islamico, operando in alternativa all'Iran e all'estremismo libico, ossia a paesi che non solo agiscono nel Medio Oriente o nel Mediterraneo, ma che manifestano buoni rapporti con alcune tendenze religiose apparse in Bosnia.

Non è detto, allora, che l'attenzione verso Oriente vada a scapito della sensibilità turca verso l'area balcanica: del resto, il primo ministro Demirel ha evidenziato, all'inizio del 1992, l'emergere di condizioni atte all'affermazione «di un nuovo mondo turco dall'Adriatico alla Cina».

È stato, peraltro, il delinearsi di una media potenza regionale, posta a cavallo tra Europa e Asia, nonché in grado di riscuotere - per ragioni strategiche - l'aiuto dell'Alleanza Atlantica e perciò di consolidare il proprio ruolo internazionale, ad aver favorito nel 1991 la nascita di una asse tra Atene e Sofia che ha condotto alla firma di un accordo di cooperazione militare e che ha indotto alcune ali della Sds ad auspicare perfino la nascita di una Confederazione greco-bulgara al fine di «garantire la pace nei Balcani»¹⁴. Più tardi, però - a conferma dell'elevata instabilità regionale -, il riavvicinamento dei socialisti al nazionalismo

(14) *Podkrepa*, 5 mar. 1991.

bulgaro-cristiano, la parziale vittoria elettorale della Sds e il legame stabilito da quest'ultima formazione con il partito della minoranza turca hanno provocato la fine dell'alleanza con Atene e il sorgere di un'intesa più stretta con Ankara, sulla cui solidità, peraltro, è lecito dubitare.

Certo, la potenza della Turchia è frenata dalle distorsioni strutturali di cui soffre la sua economia (nonostante la crescita). Tuttavia, pure l'aumento annuo della popolazione (pari al 2,5%) esercita un ruolo non secondario nello stimolare apprensioni tra i piccoli popoli vicini.

Il problema demografico costituisce, infatti, nei Balcani un'altra delle fonti in grado di esercitare un'influenza determinante nella percezione della sicurezza regionale. Il fatto che Turchi, Romi (ossia Zingari) e Albanesi conoscano un elevato tasso di natalità (e che soprattutto i Turchi si dimostrino in Bulgaria più dinamici degli altri gruppi etnici sul piano economico) contribuisce ad elevare presso gli altri popoli il senso della minaccia alla loro esistenza futura come comunità nazionale e statale. Ciò si avverte non solo, come si è detto, tra Greci e Bulgari, ma anche tra i Serbi (a causa degli Albanesi) e tra i Romeni (dove i Romi costituiscono ormai la minoranza etnica più consistente, addirittura superiore agli Ungheresi della Transilvania).

Nel caso specifico dei Serbi, la possibilità che il Kosovo si trasformi in una regione etnicamente pura fa loro temere la perdita definitiva di un'area da essi considerata parte integrante del proprio patrimonio storico e culturale, separarsi dalla quale significherebbe recidere le proprie radici e il proprio passato, incrinando «pericolosamente» alcuni caratteri precipui dell'identità nazionale¹⁵.

Per i Romeni, invece, i Romi non costituiscono tanto un problema dai risvolti territoriali, quanto un nodo dai preminenti tratti sociali e culturali. Essendo stati tutelati da Ceausescu, utilizzati come spie nella *Securitate* e come forza per occupare i palazzi destinati ad essere abbattuti, inducendo i vecchi abitanti a traslocare in tempi brevi, oggi i Romi costituiscono un gruppo nazionale facilmente identificabile, privo di protezioni internazionali ed esposto al rischio di fungere da «capro espiatorio» delle crescenti tensioni politico-sociali del paese. Avendo accolto favorevolmente la campagna promossa dal *Conducator* in favore della fertilità, i Romi sono rapidamente aumentati (si dice siano fra i 2.500.000 e i 5.000.000, benché forse la prima cifra sia quella più vicina alla realtà). Infine, poiché sono stati implicati sia nel commercio di bambini, sia nello sviluppo del mercato nero dopo la caduta di Ceausescu, essi sono diventati rapidamente oggetto di una xenofobia dilagante che vede in loro non solo degli sfruttatori e dei nemici, ma perfino un gruppo in grado di minacciare l'identità nazionale romena¹⁶.

(15) B. Horvat, *Kosovsko pitanje* (La questione del Kosovo), Globus, Zagreb, 1989, con un'ampia bibliografia in appendice.

(16) Cfr. AA.VV., «A Survey of Minorities in Eastern Europe», *RFE RL*, n. 50, 13

Un problema analogo potrebbe sorgere, in futuro, pure in Albania, dove i Romi costituiscono una popolazione in netta crescita demografica: sembra, anzi, che il loro tasso di natalità sia maggiore di quello, già alquanto elevato, degli Albanesi. Con la seconda metà del 1991, hanno iniziato a manifestare una maggior consapevolezza della propria identità nazionale, chiedendo rispetto per la propria cultura, pubblicazioni in lingua rom (finora, almeno in Albania, solo parlata), mentre molti si sono dedicati al commercio, al mercato nero e al mendacio. Poiché la caduta effettiva del regime comunista risale, in questo paese, al marzo 1991 - e, dunque, è molto recente -, essi nel corso di quest'anno hanno riscosso soprattutto la curiosità degli altri; e tuttavia, qualora peggiorasse la situazione economica, proprio la loro forza demografica in espansione unitamente al fatto che essi si concentrino prevalentemente in tre distretti (quelli di Korce, Elbasan e Fier) potrebbe tradursi in un problema di natura politico-nazionale, specie se la loro presenza dovesse venir avvertita dagli Albanesi come una minaccia alla sopravvivenza della loro nazione, tanto più frustrata in quanto si considera ingiustamente divisa dai propri «fratelli del Kosovo».

L'evoluzione dei rapporti demografici, il peso di una profonda crisi economica, crescenti tensioni sociali in un contesto di probabile mutamento dei rapporti geopolitici nell'area e di intervento di altri paesi hanno finito - pertanto - con il trasformare i Balcani in una regione dove l'insicurezza degli Stati rischia di diventare l'elemento dominante. In tali condizioni, i processi di democratizzazione apertisi fra la fine del 1989 e la fine del 1990 possono conoscere una netta battuta d'arresto. Da allora, infatti, si è accumulata - nell'ambito delle relazioni regionali - una miscela talmente esplosiva che potrebbe trasformarsi nel detonatore di conflitti dalla portata ben più ampia e minacciosa per la stessa pace europea. Non è senza ragione, insomma, che - sul finire del 1991 - l'inviato dell'Onu in Jugoslavia, Cyrus Vance, abbia definito il conflitto in corso in questo paese come, potenzialmente, il più pericoloso al mondo.

La ridefinizione geopolitica del Sud-Est europeo e la riapertura del controverso problema dei confini con la disgregazione jugoslava hanno, inoltre, frenato l'ambizioso tentativo volto a rinvigorire i rapporti balcanici tramite la cooperazione multilaterale. Eppure, si era trattato di uno sforzo che aveva potuto contare sul dinamismo particolare della diplomazia jugoslava e che aveva risposto ad esigenze maturate autonomamente in ciascuno dei paesi e dei governi della penisola nel corso degli anni Ottanta, indipendentemente dai regimi al potere¹⁷. La caduta del comunismo avreb-

dic. 1991; I. Hancock, «The East European Roots of Romani Nationalism», in *Nationalities Papers*, n. 3, Autunno 1991; F. de Vaux de Foletier, *Mille anni di storia degli zingari*, Jaca Book, Milano, 1990.

(17) Numerosi convegni preparatori sono stati organizzati in vista degli appuntamenti connessi all'avvio della politica di collaborazione multilaterale balcanica. Si v.,

be potuto agevolare e affrettare il dialogo: è accaduto, invece, il contrario.

Ciò nonostante, i contatti interbalcanici, seppure «bloccati» sul piano politico-organizzativo, non sono stati interrotti in alcuni settori di concreto, comune, interesse economico. Ancora nel novembre 1991, a Tirana, si è svolta la riunione interbalcanica sul turismo e a Belgrado alcuni istituti di ricerca hanno continuato a riflettere sui margini ancora rimasti per rilanciare forme di integrazione d'area. Con il 1992, infatti, date le profonde divergenze nazionali e di interesse riscontrabili negli incerti e ormai mutevoli equilibri regionali, solo rapporti di carattere multilaterale potrebbero costituire un'occasione di contatto fra paesi che, altrimenti, per via bilaterale, non riuscirebbero ad individuare temi attorno ai quali mantenere una forma qualsiasi di comunicazione reciproca.

L'eventuale contenimento della guerra jugoslava (vuoi per l'intervento di organismi internazionali, vuoi per «impotenza» dei suoi protagonisti), pur mantenendo una situazione di perdurante incertezza negli equilibri regionali, potrebbe indurre i governi balcanici sia a prepararsi (sul piano diplomatico e militare) ad alterare la geopolitica della penisola a proprio vantaggio - preparando così nuovi conflitti -, sia a ricercare un dialogo reciproco, ancorché al minimo livello. Solo in quest'ultimo caso potrebbero crearsi, nel medio-lungo periodo, condizioni politiche tali da consentire il raggiungimento di una nuova stabilità regionale e la definizione dei suoi assetti.

Fino ad allora è assai difficile immaginare una ripresa economica nell'area più arretrata d'Europa. Ma senza ripresa, l'instabilità rischia solo di aggravarsi. Sicché, un circolo vizioso è stato messo in moto, e ciò rende sempre più complicato individuare una soluzione.

Su tali, ristretti, margini si fonda la speranza che i popoli del Sud-Est europeo trovino - ispirandosi ad una parte significativa del loro passato, nonché seguendo proprie vie, ma potendo contare pure sul contributo della comunità internazionale - la strada della tolleranza così come i loro dirigenti quella del compromesso, del realismo e, infine, della cooperazione. Se ciò non dovesse avvenire, questa tormentata regione rischierebbe di innescare, come purtroppo altre volte è accaduto in passato, più gravi - e ingovernabili - crisi internazionali.

Y. G. Valikanis, «Balkan Security: Recent Developments and Prospects for the Future», in *Balkan Studies*, n. 1, 1986, pp. 173-181; AA.VV., *Balkan krajem 80tih godina* (I Balcani alla fine degli anni Ottanta), Cmu, Beograd, 1987; Edita Stojic (a cura di), *Susedstvo Jugoslavije danas* (I vicini della Jugoslavia oggi), Impp, Beograd, 1988.

2. FORZE ARMATE ED EQUILIBRI POLITICO-MILITARI NEI BALCANI

di Stefano Piziali

1. Le forze armate jugoslave e la crisi dello stato federale

1.1. Le peculiarità del sistema difensivo jugoslavo

Il nucleo dell'odierno esercito jugoslavo (in serbocroato Jna) nacque nel dicembre 1941. Le forze armate jugoslave emersero come una creatura del partito comunista e già nell'immediato dopoguerra la loro azione fu essenziale nell'eliminare le opposizioni al governo (specie quelle armate) presenti nel paese.

La Jna svolse, inoltre, un ruolo fondamentale nel consolidamento del potere comunista, durante la rottura delle relazioni fra la Jugoslavia e l'Unione Sovietica nel 1948-53. Tuttavia, solo alla fine degli anni Sessanta con l'introduzione del sistema di difesa popolare totale (Ono) i militari jugoslavi iniziarono a svolgere un ruolo politico esplicito nella vita del paese balcanico.

In concreto, l'aspetto più evidente del sistema di Ono era la divisione delle forze armate jugoslave in due parti distinte: da un lato l'armata operativa (Jna), che era sostanzialmente una forza militare «classica», ripartita nelle canoniche tre armi: esercito, marina ed aeronautica, controllata dalla Federazione; dall'altro la Difesa Territoriale (TO), organizzata e diretta dalle comunità sociopolitiche: repubbliche, regioni autonome, comuni, comunità locali, e dalle Organizzazioni di base di lavoro associato, le imprese.

Le leggi federali sulla difesa nazionale, successive a quella fondamentale del 1969 (cioè del 1974 e del 1982), non apportarono innovazioni sostanziali né alla dottrina né al sistema di difesa, i quali - per un certo periodo - apparvero ispirati a orientamenti costanti della politica difensiva jugoslava.

In queste ultime leggi, tuttavia, era possibile rilevare una maggiore attenzione del legislatore ai problemi della sicurezza interna del paese,

per risolvere i quali venne creata una particolare funzione della difesa nazionale: la cosiddetta autoprotezione sociale (Dsz).

Nelle intenzioni del legislatore la Dsz avrebbe dovuto contrastare la guerra speciale (*specijalni rat*), ovvero la strategia indiretta: terrorismo, sabotaggio, crimini di varia natura. A tale scopo essa si serviva dell'apparato di polizia locale, del servizio per la sicurezza dello Stato (i servizi segreti civili dipendenti dal Ministero dell'Interno) e di apposite truppe antisommossa dirette ancora dal ministero degli Interni. Ciò nonostante, ogni cittadino era tenuto a collaborare a quest'opera, tanto che in ogni comunità locale, come in ogni impresa di una certa dimensione, esisteva un apposito comitato per la Ono e la Dsz che dirigeva tutte le operazioni concernenti la «guerra speciale».

In sostanza alla Dsz era stata attribuita una funzione sociale avente lo scopo di favorire la cooperazione fra i cittadini e le forze di polizia a disposizione del Ministero degli Interni; stabiliva, dunque, un legame tra difesa esterna, sicurezza e coesione interna che, in altre parole, legittimava il ruolo politico dei militari e la loro presenza in istituzioni di tradizionale competenza dei civili¹.

1.2. *Il ruolo politico dei militari prima della crisi (1969-primavera 1991)*

La costituzione del 1974 - nel tentativo di dare sostanza ai principi ispiratori del socialismo jugoslavo, ossia autogestione, autogoverno, «unità e fratellanza fra le nazioni e le nazionalità» - delineava una struttura politico-istituzionale che trasformava la Jugoslavia in un regime misto con elementi federativi e confederativi, nel quale il consenso - unanimità - fra le sue singole componenti diveniva determinante per ogni decisione di carattere federale.

Per bilanciare il nuovo potere attribuito alle repubbliche furono, tuttavia, presi degli accorgimenti quali la trasformazione della Lega dei comunisti e delle forze armate in paladini della unità federale del paese².

(1) Cfr. S. Piziali, *Dottrina e sistema della difesa popolare totale*, Università di Milano, anno accademico 1987-88; A. Bebler, «La dottrina jugoslava della difesa popolare totale» in *Rivista marittima*, dic. 1987; R. Lukic, *La dissuasion populaire yougoslave*, Cirpes, Paris, 1985; AAVV, *Théorie et pratique de la défense populaire généralisée*, Narodna Armija, Belgrade, 1975; AAVV, *La conception de défense populaire généralisée*, Medunarodna, Politika, Belgrade, 1970 e soprattutto: B. Mamura, *Savremeni Svijet i nasa odbrana*, Viz, Beograd, 1985; AAVV, *Opcenarodna obrana i drustvena samozastita*, Sfrj, Zavod za udzbenike i nastava sredstva, Beograd, 1987, 2 vol.; S. Piziali, *I problemi della sicurezza jugoslava: dottrina difensiva, forze armate e politica estera negli anni Ottanta*, Ispi, Milano, 1990.

(2) Cfr. A. Bebler, *La dottrina...*, op. cit. p. 63 e S. Piziali, *Dottrina e sistema...*, op. cit., pp. 330 e ss.

La Jna intraprese allora uno sforzo per rendersi più jugoslava, riducendo il predominio serbo negli alti comandi che si era perpetuato dalla guerra. Dello sforzo di «jugoslavizzazione» delle forze armate rimaneva però - verso la fine degli anni Ottanta - solo una robusta tradizione di compartecipazione con la Lega dei comunisti (Skj) alla soluzione delle crisi interne in particolari momenti di tensione nazionale (Croazia 1971; Kosovo, 1981).

La Lega dei comunisti si era fatta promotrice dell'inserimento attivo dei militari nella vita politica, vale a dire negli organismi controllati dal partito e nelle istituzioni statali. Così, l'organizzazione della Lega dei comunisti nella Jna era divenuta la nona componente della Lega dei Comunisti, dopo le sei Leghe repubblicane e le due Leghe regionali. I militari aumentarono le loro presenze all'interno del Comitato Centrale della Skj.

In sostanza, i militari espressi dalla organizzazione della Skj nella Jna hanno occupato, nel Comitato centrale, un numero di posti equivalente a quelli tenuti dagli eletti di una Regione autonoma (Kosovo) e solo di poco leggermente inferiore, quindi, a quelli di repubbliche come Slovenia e Macedonia.

Negli anni '80, praticamente tutti gli ufficiali (98% del totale) e quasi tutti i sottufficiali (80% del totale) avevano aderito alla Skj; mentre la percentuale dei militari nella Lega si era stabilizzata sui valori raggiunti nel decennio precedente³.

Tuttavia la frequenza con cui le forze armate intervennero nel dibattito politico, ancor prima del crollo della Skj, fece piovere su di loro le critiche dell'opinione pubblica delle repubbliche e dei loro dirigenti (comunisti) che accusavano i militari di non voler comprendere quanto i tempi stessero cambiando. A quei dirigenti non risultava chiaro se obiettivo dell'attivismo militare fosse la preservazione del partito unico, dello Stato jugoslavo, dei loro privilegi di casta, o altro ancora.

Già nel corso degli anni Ottanta, da più parti, si erano levate voci di dissenso per la crescente presenza di esponenti delle forze armate in istituzioni che, per tradizione, sono di competenza dei civili: imprese, Comuni, scuole⁴. In particolare, già nel 1986-1989, in Slovenia si erano costituiti comitati spontanei con lo scopo, fra l'altro, di controllare e denunciare l'attività «civile» dei militari; un'attività che annullava la necessaria separazione tra Stato, partito e forze armate, creando un intreccio di poteri tale da ridimensionare spesso quello delle istituzioni locali e delle imprese autogestite.

(3) Cfr. S. Piziali, *I problemi della sicurezza jugoslava*, op. cit., pp. 31-36.

(4) Sul sistema scolastico e la Ono si vedano S. Piziali, *Dottrina e sistema...*, op. cit., pp. 338-350 e AAVV, *Opcenarodna odbrana...*, op. cit., *passim*.

I militari hanno reagito alle critiche, già infarcite di nazionalismo, perdendo letteralmente le staffe. I generali si sono sentiti ingannati dal partito, iniziando a macerare un senso di rancore verso alcune componenti repubblicane della Lega e in particolare verso quella slovena. È significativo, a tale proposito, che fra gli ufficiali più insofferenti vi fossero proprio i comandanti di nazionalità slovena.

La critica si è trasformata in vero e proprio scontro politico quando, nell'estate del 1988, un militare sloveno e tre redattori della rivista della Lega dei giovani socialisti sloveni *Mladina* vennero arrestati per aver divulgato dei piani segreti della Jna⁵.

Per certi versi, nella seconda metà degli anni Ottanta, aveva preso corpo fra i militari una sorta di nazionalismo «jugoslavo», inteso come difesa ad oltranza dello Stato uscito dalla seconda guerra mondiale, difesa che interessava anche le sue istituzioni e, non ultime, le stesse forze armate⁶.

Tuttavia, questa scelta filojugoslava, che fino alla fine del 1990 garantiva se non altro ai militari una minima parvenza di equidistanza nelle contrapposizioni via via sempre più aspre fra le varie repubbliche, si è dimostrata a sua volta foriera di nuove tensioni, incomprensioni, critiche, perché - col tempo - ha appiattito la posizione delle forze armate sulla analoga politica «filojugoslava» della Serbia di Milosevic, mentre Croazia e Slovenia si incamminavano, sotto la guida di partiti «antijugoslavi», verso la fuoriuscita dalla federazione.

In secondo luogo, il sostanziale equilibrio esistente fra le varie nazionalità negli alti comandi, nei quali i croati e gli sloveni erano equamente rappresentati, non è stato sufficiente a frenare l'emorragia di sloveni e croati dalle accademie militari.

In effetti, quello sforzo di «jugoslavizzazione» della Jna cominciato negli anni '70, attraverso l'accoglimento tra le sue fila di una più equa percentuale di cadetti di varie nazionalità, sembra essersi arrestato negli anni '80, ossia ben prima del 1989-90. Benché la Costituzione affermasse che solo negli alti comandi si dovesse cercare di rispettare «il più possibile» la proporzione fra le varie nazionalità, i serbi e i montenegrini (fra tutti gli ufficiali ed i sottufficiali della Jna) rappresentavano - negli anni '80 - ancora poco meno del 70% del totale. Va ricordato, comunque, che - a causa di un livello reale dei salari diminuito in maniera più grave al sud che al nord del paese - la professione militare era diventata una meta ambita solo per i giovani delle regioni più arretrate: Serbia

(5) Sullo scontro tra Jna e opinione pubblica slovena si vedano: S. Piziali., *I problemi...*, op. cit. pp. 36-38 e A. Bebler, *The Military and Yugoslav Crisis*, University of Ljubljana, Ljubljana, 1991.

(6) Si vedano in particolare in primo luogo la rivista delle forze armate *Narodna Armija* e poi i quotidiani belgradesi *Borba* e *Politika*, entrambi ricchi di informazioni sull'atteggiamento degli ufficiali di fronte alla crisi, anche se il primo di tendenza jugoslava e il secondo schierato con Milosevic.

Tab. 1 - *Composizione nazionale del corpo ufficiali e sottufficiali (1981), delle reclute (1989), in relazione alla popolazione (1981)*

Nazioni e nazionalità	A	B	B come % di A	% fra le reclute
	% della popolazione	% tra i militari di carriera		
Montenegrini	2,5	6,2	248	2,48
Croati	22,1	12,6	57	18,52
Macedoni	5,8	6,3	108	6,11
Bosniaci (musulm.)	8,4	2,4	28	12
Sloveni	8,2	2,8	34	7
Serbi	39,7	60,0	151	31
Albanesi	6,4	0,6	9	9
Ungheresi	2,3	0,7	30	1
Jugoslavi	1,3	6,7	515	7
Altri	3,3	1,6	48	6

Fonte: risposta del governo federale ad una interrogazione parlamentare, 2 febbraio 1990.
Riportata in A. Bebler, *The Military and Yugoslav Crisis*, op. cit.

meridionale, Bosnia, Montenegro, Macedonia ecc... Essa costituiva, invece, un obiettivo poco attraente per i giovani delle Repubbliche più economicamente sviluppate: Slovenia, Croazia. Così l'opinione pubblica ha finito per attribuire alle Forze armate federali l'appellativo di «esercito serbo», ben prima che si manifestasse l'aggressività politica di Milosevic.

Tutto ciò, in definitiva, ha concorso nel delineare il dramma dei militari, allorché, nel 1990-91, è precipitata la crisi del paese: il loro tentativo di recitare una parte neutrale non è stato, infatti, percepito come tale da tutti gli altri protagonisti politici.

1.3. *L'Armata federale e la «guerra delle dogane» in Slovenia (giugno-luglio 1991)*

Ben prima della dichiarazione d'indipendenza, la Slovenia aveva iniziato una propria politica estera indipendente nell'ambito della comunità Alpe Adria⁷. A questa si è affiancata nel 1990 una politica di riarmo tesa a tutelare la propria difesa territoriale ed a garantirsi da un eventuale intervento dell'esercito federale. Dopo la

(7) *Alpe-Adria una regione d'Europa. Rapporto per il decimo anniversario della comunità di lavoro Alpe-Adria*, Ispi, Milano, 1988.

formazione di un governo non comunista, la polizia e la guardia nazionale slovena agli ordini del neo ministro della difesa della repubblica, Janez Jansa, ex pacifista, avviavano un'opera di rafforzamento qualitativo e quantitativo. All'inizio di marzo 1991 il parlamento sloveno approvava la legge per il servizio militare in Slovenia. Lo scontro con la Jna diventava inevitabile perché la legge anteponeva gli obblighi alla leva slovena a quelli verso la leva jugoslava.

Jansa, leader della dirigenza liberamente eletta, ha intrapreso, nelle sue funzioni di ministro, una campagna sempre più aggressiva verso l'Armata. Sono state acquistate armi all'estero per la polizia slovena e alcuni depositi della difesa territoriale sono stati occupati. Il crescente disagio di molti ufficiali sloveni della armata federale veniva ben espresso da Konrad Kolsek (sloveno), comandante della 5a regione militare (Slovenia e Croazia settentrionale), il quale sosteneva in una intervista al periodico *Vecer* di Maribor (20 marzo 1991): «la Jna è presa tra due fuochi: da una parte chi l'accusa di essere una forza di occupazione; dall'altra chi la coinvolge nei propri giochi politici». Il rafforzamento della guardia slovena è stato talmente rapido che all'inizio di giugno Jansa annunciava che la Slovenia, in caso di necessità, avrebbe potuto mobilitare un esercito di 200.000 uomini⁸

Sempre durante la scorsa primavera, il governo federale di Ante Markovic ed il ministro della difesa Kadijevic stabilivano una sorta di accordo per chiarire le rispettive posizioni nel dibattito, allora in corso, sulla ridefinizione dei rapporti fra le varie repubbliche. Essi lasciavano intendere che gli organismi federali non potevano essere accusati dalla Slovenia e dalla Croazia di difendere la posizione serba, ma che esisteva una posizione «jugoslava» propria del governo, che andava ben al di là della funzione notarile di decisioni prese altrove, come spesso sosteneva la stampa delle repubbliche del Nord.

Le dichiarazioni di Markovic e Kadijevic facevano seguito agli scontri di Belgrado del marzo 1991, nei quali alcuni reparti militari erano intervenuti per reprimere con la forza - pare senza il consenso del ministro della Difesa - una manifestazione contraria al governo serbo di Milosevic. Concordando una politica comune con il governo, una parte cospicua dei militari intendeva, insomma, mettere a tacere al proprio interno quanti, dall'estate 1990, appoggiavano indirettamente la secessione delle zone serbe della Croazia, con l'invio di armi e munizioni.

Le linee guida del comportamento dei militari nel periodo marzo-giugno 1991 sono state così sintetizzate sulle riviste militari jugoslave e sul quotidiano belgradese *Borba*, uno dei pochi periodici che ha sostenuto fino all'ultimo la politica «jugoslava» di Markovic: «le forze

(8) Cfr. M. Andrejevich, «Crisis in Croatia» in *REE*, n. 23, 1991 e *REE*, n. 24, 1991, p. 46.

armate non sono l'espressione di una sola nazione jugoslava, ma di tutte le nazioni»; «il loro compito prioritario in questa fase della storia del paese è assicurare la stabilità interna in attesa della ridefinizione dei rapporti fra le repubbliche e impedire azioni unilaterali che possano creare una separazione di fatto di una parte del paese»; «la salvaguardia delle frontiere internazionali resta il compito prioritario»⁹.

La formulazione di questi principi sembra dare credito all'ipotesi di una mancata consapevolezza - da parte delle forze armate - della dimensione dirompente della decisione slovena (e croata) di rompere ogni legame con la Federazione. Appare, quindi, necessario soffermarsi sugli avvenimenti che hanno preceduto di poco la «guerra delle dogane» in Slovenia perché, forse, dall'analisi di essi è possibile trarre indicazioni utili per spiegare il successivo comportamento dei vertici militari.

Dal 1990 era in corso nella armata federale un processo di depolitizzazione e presa di distanza dai simboli e dalla ideologia della dissolta Lega dei comunisti. Infatti, nel dicembre 1990 veniva abolita dal ministro della difesa l'organizzazione della Lega nelle forze armate dopo che, per quasi un anno, i militari avevano sperato che la Lega risorgesse. Il 10 febbraio 1991 il ministro approvava una prima bozza del progetto di regolamentazione della attività politica delle forze armate. Essa vietava la costituzione nell'esercito di qualsiasi organizzazione politica e lasciava al personale militare la possibilità di svolgere attività politica solo come scelta personale. La ridefinizione dell'immagine della *Jna* è culminata il 20 ottobre 1991, quando, in piena guerra, è stata tolta la stella rossa dalla bandiera e dalla divisa delle forze armate federali. Da allora la bandiera ufficiale dell'esercito è il tricolore jugoslavo con la scritta *JA*.

Questo processo di riorganizzazione però non sortiva alcuno effetto significativo sull'immagine esterna dell'armata, la quale, anzi, proprio nella primavera 1991 assumeva un atteggiamento «politico» di aperta difesa della Jugoslavia, sostenendo, di nascosto, quanti si preparavano a difenderne l'integrità territoriale anche con le armi: i volontari serbi.

Già all'inizio di marzo l'armata era intervenuta per separare i Croati dai Serbi nel villaggio di Pakrac¹⁰. In seguito l'Armata aveva moltiplicato le proprie azioni di «interposizione» - noto in particolare il caso dei laghi di Plitvice, tra il 31 marzo e il 3 aprile - per separare le forze di polizia fedeli al governo di Zagabria da quelle che sostenevano gli autonomisti serbi, da alcuni mesi (agosto 1990) in armi in tutte le zone in cui essi costituiscono la maggioranza della popolazione (Krajina, Banija, ecc.). Tale azione è stata ripetutamente accompagnata da pressanti inviti alla presidenza federale perché desse seguito alla decisione, presa da tempo, di sopprimere i gruppi armati irregolari. In tal senso i

(9) Si vedano oltre a *Narodna Armija*, in particolare il n. 2711, *Borba*, 20 mar. 1991.

(10) Cfr. M. Andrejevich, «Crisis in Croatia», *REE*, n. 12, 1991.

militari miravano, a loro dire, ad avere carta bianca per procedere alla smilitarizzazione tanto delle forze croate e slovene quanto di quelle serbe.

L'attività di interposizione avviata dai vertici militari, presumibilmente concordata con il governo, muoveva, però, dalla mancata soluzione di una contraddizione di fondo: quanto più l'esercito chiedeva carta bianca per poter esercitare una funzione arbitrale, tanto più, per alcune delle parti in causa, il suo comportamento appariva del tutto privo dei minimi requisiti di imparzialità.

Ciò apparve evidente nel corso del mese di maggio quando a Spalato, dopo la diffusione da parte della Tv di Zagabria di alcune raccapriccianti immagini di poliziotti croati trucidati in Slavonia durante un agguato, è iniziato un vero e proprio assedio popolare alle basi della Jna in quella città. L'esercito ha cercato in un primo tempo di mostrarsi in grado di tenere la situazione sotto controllo, ma poi è stato costretto dalle barricate e dalle continue aggressioni a rifugiarsi nelle caserme. L'uccisione di un soldato macedone, durante gli scontri, ha messo in crisi anche i rapporti tra l'armata e quella repubblica. La presidenza della repubblica macedone è stata, infatti, costretta - a furor di popolo - a avviare le trattative con la Jna per il ritiro dei soldati di leva macedoni dall'armata¹¹.

La vicenda ha rappresentato un notevole successo tattico del presidente croato Tudjman, il quale, benché ancor privo di un esercito, ha dimostrato di poter ottenere, infiammando gli animi popolari, l'isolamento dell'armata in Croazia. Hanno avuto inizio, infatti, in questo periodo (maggio 1991) le azioni intimidatorie di irregolari croati verso i quartieri delle città croate in cui risiedevano le famiglie degli ufficiali della Jna.

D'altra parte, sempre nella scorsa primavera, il ministero della difesa federale mostrava chiaramente di non possedere la volontà politica per tenere sotto controllo i volontari serbi. Il 9 giugno Martić, comandante di uno di questi gruppi operanti nelle zone della Croazia e della Bosnia a maggioranza serba, annunciava che avrebbe tenuto delle esercitazioni tra Drvar e B. Grahovo. Gli organi federali deplorarono il fatto, ma l'esercito non fece nulla per impedire lo svolgimento delle esercitazioni. Durante una analoga operazione, alla fine di maggio, i volontari serbi di Martić si erano imbattuti nelle truppe del ministro degli interni croato, impegnate in una analoga azione di «infiltrazione». Da notare che «il contatto» è avvenuto in territorio bosniaco.

Va detto, però, che l'ambiguità, la confusione, o addirittura il doppio gioco era, in questo periodo (primavera-estate 1991), una componente normale della politica jugoslava e non solo dell'azione delle forze

(11) Cfr. *Vecernji List* e *Borba*, 6-7-8 maggio 1991.

armate. Come dimenticare, infatti, che solo 15 giorni prima della guerra in Slovenia i presidenti delle repubbliche jugoslave si erano trovati prima a Sarajevo (6 giugno) e quindi, seppure a ranghi ridotti, a Spalato (12 giugno), per «continuare il dialogo» e discutere del «compromesso bosniaco-macedone per trovare una soluzione pacifica alla crisi della Jugoslavia»?¹²

L'incapacità dei vertici militari di cogliere la reale dimensione della conflittualità politica è apparsa, infine, evidente con l'operazione federale in Slovenia del 26 giugno 1991, che fra l'altro, è stata eseguita nel modo peggiore possibile: l'esercito, infatti, oltre a muovere i reparti dalle caserme stazionate sul suolo sloveno ha inviato reparti dalla Croazia alla Slovenia e dalla Bosnia alla Croazia, facendo apparire la propria azione un vero atto di aggressione.

La bruciante sconfitta militare subita in quel modesto conflitto ha confermato come l'idea di un ruolo arbitrare delle forze armate fosse del tutto priva di rispondenza nell'immaginario della controparte (gli Sloveni); i quali, anzi, non hanno mancato di colpire con missili anti-carro i mezzi blindati dell'esercito, imbottiti di soldati di leva, mandati da Markovic e Kadijevic a presidiare le frontiere.

L'atteggiamento del governo sloveno è stato fin dall'inizio improntato a drammatizzare la situazione, al fine di provocare uno scontro con le forze armate, tale da portare ad una internazionalizzazione rapida della crisi: isolamento delle caserme, sabotaggio delle linee telefoniche dirette verso di esse, interruzione dell'approvvigionamento delle caserme stesse. Il materiale disponibile sulla «guerra delle dogane» ci sembra avvalorare, del resto, la tesi della «trappola ben riuscita».

Infatti, o i militari hanno tentato l'occupazione della Slovenia in maniera tanto maldestra da farla annunciare dal governo federale, farla attuare da soldati di leva (fra i quali molti Sloveni, Macedoni, Croati ecc. non certo disposti a morire per mantenere a forza due milioni di Sloveni in Jugoslavia) e farla seguire, infine, dal completo ritiro delle truppe della Jna da quella repubblica; oppure, non avevano alcuna intenzione di scatenare una guerra, ma pensavano di compiere una formale operazione di presidio dei confini, in linea con le indicazioni del governo e della costituzione, in attesa di ulteriori sviluppi politici nel contenzioso sul futuro del paese.

Non dimentichiamo che l'azione federale è avvenuta in un momento di «vacanza» del capo della presidenza federale, il croato Mesic, non gradito ai Serbi perché annunciatosi come «l'ultimo presidente della Jugoslavia»; in tali condizioni, stando ad alcune interpretazioni della Costituzione federale, forse non troppo ortodosse, ma del resto mai smentite dal 1974 ad oggi, il ministro della difesa sarebbe stato piena-

(12) Cfr. M. Andrejevich, «Republican Leaders», *REE*, n. 26, 1991.

mente autorizzato a fare tutto quanto fosse di sua competenza per garantire l'intangibilità dei confini jugoslavi¹³.

In assenza del comandante supremo dell'armata i militari hanno così iniziato ad agire da soli: nella catena di comando delle forze armate, paralizzata la presidenza, impotente il governo, rimanevano, infatti, il ministero della Difesa ed il Consiglio per la difesa nazionale (organismo costituito per metà da alti ufficiali), che si sono sentiti costituzionalmente autorizzati ad impedire lo scioglimento della Jugoslavia¹⁴.

Infine, non può essere trascurato il peso psicologico che i ripetuti interventi - del segretario di Stato Usa Baker, in visita in Jugoslavia tra il 21 e il 23 giugno, della Comunità europea, di Gorbaciov, tutti assai contrari alle secessioni di Slovenia e Croazia - possono aver avuto su una armata divisa, incerta, in profonda crisi di identità, rafforzandone la determinazione all'azione. Il fatto che l'intervento fosse stato annunciato tanto da Kadijevic (22 giugno: l'esercito «non accetterà il fatto compiuto»), quanto da Markovic (che aveva parlato appena il giorno prima della dichiarazione di indipendenza davanti al parlamento sloveno, sentendosi dare del «romantico»), conferma a nostro parere il significato del tutto politico e simbolico dell'operazione federale in Slovenia¹⁵.

1.4. *La guerra in Croazia*

La guerra civile in Croazia, originata da problemi diversi dalla battaglia delle dogane, ha assunto forme ben più vaste e cruente e non ha prodotto le stesse conseguenze della battaglia in Slovenia.

In quest'ultima repubblica il risultato dello scontro militare di giugno-luglio, con il conseguente ritiro delle truppe federali da tutto il territorio repubblicano - preparato all'incontro di Brioni del 7 luglio 1991 con la mediazione della CE, stabilito con un accordo separato tra la Jna e la Slovenia il 18 luglio e concluso verso la fine di ottobre - ha avuto conseguenze positive per l'indipendenza slovena.

Ben diversa, invece, la sorte della Croazia. Innanzitutto la Croazia non si presenta etnicamente compatta come la Slovenia, dove le uniche due minoranze (Italiani e Ungheresi) sono comunque sul piano numerico del tutto trascurabili.

In secondo luogo, benché il separatismo serbo in Croazia fosse già attivo all'epoca dello scoppio del conflitto in Slovenia, le sue dimen-

(13) I militari hanno mantenuto un atteggiamento molto freddo nei confronti del boicottaggio serbo del croato Mesic, candidato alla presidenza federale. Cfr. *REE*, n. 22, 1991, p. 35.

(14) Cfr. Piziali S., *Dottrina e sistema...*, op. cit., p. 232.

(15) Cfr. *REE*, n. 27, 1991, p. 54.

sioni non erano affatto paragonabili a quelle attuali. Le immagini della guerra in Slovenia, con i carri armati impotenti circondati dalle mine anticarro, sono state un potente fattore di innesco della guerra civile su vasta scala. Nella coscienza nazionale serba le forze armate federali erano, infatti, sentite come le proprie forze armate: i motivi erano vari e - come pensiamo di aver già spiegato - andavano persino oltre la realtà, rendendo l'esercito più serbo di quanto in effetti non fosse. Molto probabilmente i gruppi armati della minoranza serba, già presenti in Croazia, hanno temuto di sentirsi isolati, emarginati da un eventuale scioglimento dell'esercito federale e, quindi, privi di una forza di interposizione con la guardia nazionale croata, se non addirittura di un alleato.

Il giorno seguente la dichiarazione di indipendenza della Croazia (25 giugno) vi è stato il primo attacco di una certa importanza a una stazione della polizia croata, a Glina, da parte dei volontari serbi. Nella stessa giornata mentre il governo federale era tutto impegnato a dimostrare che «l'azione illegale» delle repubbliche secessioniste «non avrà effetto» perché l'esercito «assicurerà le frontiere interne ed esterne del paese», il governo serbo annunciava che «erano stati presi provvedimenti per assicurare gli interessi della repubblica», evidenziando di aver colto l'irreversibilità del processo in corso¹⁶.

Per la verità, già il 18 maggio, il ministero dell'interno di Serbia confermava che erano state distribuite armi alla popolazione serba del Kosovo; è probabile che alcune di queste siano finite anche in alcune zone della Croazia. L'11 luglio, infine, il parlamento serbo rompeva gli indugi autorizzando l'azione della difesa territoriale serba e dei riservisti serbi della Jna al di fuori dei confini della Serbia¹⁷.

Per parte sua, il governo croato stava armando la propria guardia nazionale, ma l'operazione non era conclusa. Il 29 maggio il ministro della difesa della Croazia, Martin Spegelj, aveva annunciato che l'obiettivo «minimo» di 9 «divisioni» di 3.000 uomini ciascuna era quasi raggiunto. Sembra che la Croazia abbia acquistato armi in ogni parte del mondo; soprattutto in Ungheria, Svizzera, Stati Uniti, Cecoslovacchia (il governo ungherese ha ammesso che armi dall'Ungheria sono passate alla Croazia). Non si può escludere, infine, che la visita compiuta da Tudjman in Ucraina, il 21 maggio 1991, abbia riguardato oltre alla cooperazione politica e economica anche accordi militari¹⁸.

(16) Cfr. *REE*, n. 27, p. 54-55.

(17) Cfr. *REE*, n. 29, 1991.

(18) Cfr. A. Bebler, *The Military and the Crisis*, op. cit., p. 25-27. Si veda anche la traduzione italiana aggiornata dello stesso testo in *Rivista marittima*, nov. 1991. Si tratta di un saggio assai significativo in quanto, se confrontato con gli studi precedenti dello stesso autore, mette in luce che anche gli studiosi solitamente più equilibrati con l'aggravarsi della crisi hanno assunto posizioni sempre più in sintonia con la politica della propria repubblica. Bebler è sloveno.

Ad ogni modo, Zagabria è stata colta alla sprovvista dal ritmo accelerato impresso agli avvenimenti dalla dirigenza slovena e, forse, ancor di più dal fatto che nel corso della «guerra delle dogane» gli Sloveni abbiano tratto dei benefici superiori tanto allo sforzo bellico fatto, quanto alla moderazione mostrata dalla loro politica, che è apparsa tesa a cercare lo scontro con le istituzioni federali.

Per quanto attiene, invece, all'esercito non vi è alcun dubbio che, dopo la bruciante sconfitta subita in quella repubblica, gran parte degli alti comandi dell'esercito, abbia risposto al tentativo di Zagabria di modificare le frontiere jugoslave, schierandosi con chi (la Serbia) aveva sempre sostenuto di preferire il mantenimento dello statuto federale, e - solo in caso di inevitabilità del suo abbandono - aveva parlato di revisione dei confini interni.

In particolare, sembrano confermate le voci che, a metà luglio, parlavano di continue riunioni alle quali erano costretti a partecipare tutti gli ufficiali della Jna, e della sua Riserva. Sembra che il ministro della difesa Kadijevic abbia inviato in questo periodo a tutti gli ufficiali della Jna una lettera, il cui contenuto è stato così riassunto da alcuni ufficiali di origine serba: 1. «la Jugoslavia sta attraversando il periodo più triste della sua storia in seguito alla secessione di Croazia e Slovenia»; 2. «quale dovrebbe essere il compito delle forze armate? Assicurare l'integrità delle frontiere interne ed esterne, come previsto dalla costituzione, oppure garantire il mantenimento della Jugoslavia a sud della linea Karlobag-Ogulin-Karlovac-Virovitica?»

Pare che il risultato del sondaggio, largamente influenzato dall'opinione dei riservisti serbi, che proprio allora iniziavano a essere richiamati, sia stato ampiamente favorevole alla seconda ipotesi; per cui, gli ufficiali, di qualsiasi grado, che non condividevano tale risultato, o che avevano la propria famiglia in Slovenia o in Croazia, sono stati invitati ad andare in pensione¹⁹.

Questa ricostruzione troverebbe alcune conferme indirette sia nell'elevato numero di prepensionamenti accolti dal Ministero della Difesa a partire dal mese di luglio, sia nella riorganizzazione interna della Jna, sia, infine, nella strategia da essa pianificata in collaborazione con i volontari serbi, i cetnici e le milizie locali delle zone serbe della Croazia e della Bosnia.

Già il 29 giugno il comandante della aviazione federale Anton Tus (croato) veniva congedato. Il fatto ha suscitato scalpore perché a settembre Tus ha assunto il comando delle forze croate. In verità Tus al momento del congedo era già in pensione e si trovava «a disposizione»: un periodo di sei mesi che interessa tutti gli alti ufficiali. Tus è stato

(19) La ricostruzione si basa su materiale a stampa apparso sulle riviste serbe, su indiscrezioni di cui hanno tenuto conto la stampa italiana e internazionale e su informazioni raccolte dall'autore in colloqui con serbi e croati fuggiti dalla Jugoslavia.

sostituito al comando della aviazione federale da un altro croato Zvonko Jurjevic, in seguito sospeso nel gennaio 1992 nell'ambito delle indagini per l'abbattimento dell'elicottero degli osservatori CE. Analogamente, numerosi alti ufficiali sono stati congedati o hanno scelto la strada del prepensionamento.

Ciò non significa che, a tutto il dicembre 1991, non fossero rimasti ufficiali croati o sloveni ai vertici dell'esercito federale, ma più semplicemente che la loro presenza era ormai del tutto funzionale agli interessi «jugoslavi» della Serbia e non c'è dubbio che di questo essi ne fossero consapevoli, sebbene nei primi mesi della guerra civile essi fossero stati i principali fautori di una interpretazione «costituzionale» del ruolo delle forze armate.

Non si deve dimenticare, infatti, che nel 1991 nessuno aveva dichiarato decaduta la Costituzione federale del 1974. Ebbene, tale Costituzione agli articoli 172-238-240 sembra autorizzare le forze armate ad agire per tutelare le frontiere jugoslave senza attendere ordini da chicchessia «se esiste un pericolo immediato». Questo articolo ed altri simili, inseriti probabilmente per evitare la situazione presentatasi nel 1941, quando l'esercito della Jugoslavia monarchica, per le divisioni registratesi fra i comandi, si arrese dopo pochi giorni alle truppe dell'Asse, hanno assunto nel corso della crisi un significato completamente diverso. Infatti, essi autorizzavano ogni jugoslavo a compiere «qualsiasi azione» per tutelare la Costituzione medesima, lo spingevano alla lotta anche di fronte ad un eventuale smembramento (non consensuale) della Jugoslavia²⁰. Come spiegare per esempio il fatto che numerosi alti ufficiali sloveni e croati hanno continuato a operare nella Jna? A Fiume (settembre 1991) sono state pubblicate «liste di ignominia» di ufficiali e soldati croati rimasti nell'armata: non erano pochi. Certo, il loro atteggiamento è stato alieno dall'aggressività dei comandanti serbi, ma resta il fatto che essi non hanno risposto in massa all'invito a disertare lanciato, neppure troppo velatamente, dai governi delle loro repubbliche, preferendo uscire caso mai dalla «porta di servizio» del prepensionamento, loro offerta dal ministero della difesa.

Anche la riorganizzazione interna della Jna e la strategia da essa seguita nella guerra in Slovenia sembrano evidenziare un costante adeguamento agli interessi della Serbia; un adeguamento iniziato all'inizio di giugno e che si può dire pressoché concluso con il ritiro del *general armije* Kadijevic (jugoslavo) l'8 gennaio 1992 e la sua sostituzione, *ad interim*, ai vertici del ministero con il capo di stato maggiore Blagoje Adzic (serbo).

La dottrina e la strategia della Ono prevedevano, infatti, dei meccanismi automatici per regolare la condotta delle forze armate jugoslave

(20) Cfr. *La Costituzione della Rsf di Jugoslavia*, Edit, Rijeka, 1974, pp. 169 e 187-189.

in conflitto sul loro territorio. Esse erano state predisposte per trasformarsi, in caso di conflitto generalizzato, in brigate indipendenti, costituite da soldati della medesima nazionalità, sebbene soggette a comandi multinazionali. Con il venir meno delle reclute croate, slovene, musulmane, macedoni e albanesi, le brigate di queste nazionalità non sono state costituite e sono entrate in azione solo le brigate composte da serbi o montenegrini. Ma anche per quanto riguarda il Montenegro nel corso dell'autunno vi sono stati segnali di dissociazione dalla Serbia: la tendenza sembra quella della costituzione di un esercito nazionale non soggetto agli organi federali (filo serbi). Infatti, dopo che Milosevic aveva affermato che la Serbia non si sentiva in guerra con nessuno, il presidente montenegrino Bulatovic ha immediatamente bloccato (ottobre 1991) l'invio di nuovi riservisti in Bosnia e in Slavonia, trattenendoli in Montenegro a garanzia di interessi repubblicani, come ad esempio quelli relativi alle Bocche di Cattaro²¹.

La trasformazione della composizione nazionale della Jna è stata un processo che si è svolto durante tutto il 1991 e che si può considerare concluso solo nel gennaio 1992 per quanto riguarda l'esercito (infatti, ancora ad agosto Kadijevic aveva respinto la richiesta del presidente macedone Gligorov affinché i macedoni servissero solo in Macedonia)²².

Nei primi mesi del 1992 la riorganizzazione su basi etniche della marina e soprattutto dell'aviazione, le due armi con il maggior numero di non serbi era ancora in corso.

La nuova composizione nazionale della Jna si è riflessa anche sul tipo di strategia da essa adottata nel corso del conflitto: più prudente durante l'estate, più spregiudicata nel corso dell'autunno e dell'inverno. La svolta può essere individuata nella dichiarazione del comandante di Banja Luka, centro delle retrovie delle operazioni federali in Croazia. Il generale Nikola Uzelac, nel rapporto alla stampa del 29 settembre, ha, infatti, affermato che a partire da quella data sarebbero «state usate tutte le forze a disposizione»²³.

Tali forze consistevano, in primo luogo, negli effettivi della Jna, assai assottigliati dai ritiri e rafforzati dai cadetti sottratti in fretta alle accademie. Dei circa 150.000 uomini dell'esercito solo la metà potevano essere considerati utilizzabili. A questi vanno aggiunti i riservisti, fra i quali almeno 120.000 solo dalla Serbia. Poi vanno conteggiati i volontari serbi arruolati da alcuni partiti nazionalisti a partire dal mese di giugno, ma in seguito diretti dai vertici dell'armata. Il loro numero

(21) Sulla strategia della guerra combinata oltre alle opere già citate si vedano: E. Kardelj, *La strategia politica e militare*, Komunist, Beograd, 1977; M. Milivojevic -B. Allcock-P. Maurer, *Yugoslavia's Security Dilemmas*, Berg, Oxford, 1988; A. Roberts, *Nations in Arms, Theory and Practice of Territorial Defence*, St. Martin's Press, New York, 1986.

(22) Cfr. *REE*, n. 34, 1991.

(23) Cfr. *REE*, n. 41, 1991.

non è noto, ma comprendendo sia gli estremisti cetnici, sia quanti si sono arruolati «per amore dell'avventura», per «paura dei fascisti» o per «difendere i parenti», possiamo ipotizzare una cifra di 20-40.000 uomini. Molti volontari sono pagati con i soldi raccolti da alcuni uomini d'affari serbi. Infine, andrebbero conteggiate le milizie locali organizzate fin dal 1990 dalle zone serbe della Croazia e poi comparse in tutti i villaggi serbi dalla Bosnia al Kosovo. È difficile una stima, ma comprendendo in esse anche le forze locali di polizia, possiamo azzardare una cifra di 50.000-70.000 uomini. A partire dall'inizio di ottobre il comando di tutte queste forze è stato unificato e assunto dallo stato maggiore della Jna²⁴.

Sul piano strategico le conseguenze sono state rilevanti, infatti, il fronte jugo-serbo ha avuto da allora la possibilità di utilizzare al meglio la strategia «combinata» che si è dimostrata vincente durante la seconda guerra mondiale: l'azione congiunta di truppe irregolari (in questo caso i volontari) e di un esercito di manovra dotato di armamento pesante. In più occasioni, ed in particolare nella conquista di Vukovar (18 novembre), è stato possibile delineare con chiarezza la tattica seguita da questo composito blocco di forze. Alle milizie locali spettava il presidio del territorio e raramente queste lo abbandonavano per incursioni in villaggi croati. I volontari costituivano le forze d'assalto e pertanto hanno subito il maggior numero di perdite. L'armata e i riservisti garantivano i collegamenti, il sostegno dell'artiglieria ed intervenivano solo quando i rischi apparivano minori.

Solo l'armata e i riservisti hanno dimostrato di rispettare le leggi e le convenzioni internazionali, anche se non si può escludere che molti comandanti della Jna abbiano agito di testa propria. I volontari e le milizie, più volte si sono macchiati di eccidi.

Resta, peraltro, ancora abbastanza oscuro per quale motivo una forza così consistente, ma comunque composita, abbia faticato più di due mesi per avere ragione della resistenza croata in Slavonia orientale. Tuttavia possono essere avanzate alcune ipotesi. Innanzitutto, fino all'inizio dell'autunno l'azione federale è stata volutamente limitata per le ragioni già enunciate: riorganizzazione in corso, presenza di numerosi ufficiali filo-jugoslavi, mancato assorbimento della crisi causata dalla perdita delle due repubbliche settentrionali con gli armamenti là presenti. In secondo luogo l'aviazione ha dato un modesto contributo all'azione dell'esercito, vuoi perché a sua volta indebolita dalla riorganizzazione, vuoi perché arma troppo importante per essere passata sotto silenzio

(24) I dati sulla consistenza delle forze in campo durante la guerra in Croazia sono dedotti da vario materiale a stampa jugoslavo e non. Si veda comunque anche: J. Grow, «Deconstructing Yugoslavia», in *Survival*, n. 4, 1991, pp. 291-311, oltre ai più recenti annuari come *Military Balance 1990-91* e *Military Balance 1991-92*, entrambi editi dall'Istituto di Studi Strategici di Londra.

dalla stampa internazionale, nel sollecitare la quale i croati hanno mostrato di aver capito l'importanza della «strategia di pressione indiretta», già verificata durante la guerra del Golfo. Si pensi, infatti, all'abile uso propagandistico fatto dai croati dei presunti bombardamenti su Zagabria; in realtà si è trattato quasi sempre (salvo due casi) di allarmi aerei senza un vero attacco.

L'aspetto, comunque, che forse più di altri può spiegare la lentezza con la quale le forze del blocco serbo-federale hanno condotto le operazioni è costituito dalla cronica carenza del C3I (Comando-Controllo-Comunicazioni e Informazioni) dell'esercito jugoslavo. Una delle ragioni oggettive che spingevano qualche anno fa i militari a sollecitare nuovi stanziamenti per l'armata era la consapevolezza che il settore logistico, essenziale nella guerra moderna, era il più carente dell'esercito jugoslavo. Come se non bastasse la riorganizzazione del corpo ufficiali, la presenza di forze non sempre controllabili, come i volontari e le milizie, o poco motivate come i riservisti, ha reso la disorganizzazione e la scarsa professionalità in tale campo ancora più appariscente. Non c'è dubbio che questa situazione potrebbe essere stata aggravata anche dal fatto che alcuni ufficiali sloveni e croati abbiano svolto il doppio gioco.

Anche le truppe della guardia nazionale croata hanno evidenziato elementi di debolezza. La Croazia, scavalcata dal successo sloveno, trovandosi improvvisamente impreparata ad affrettare i tempi della propria traumatica separazione dalla Jugoslavia ha teso a legare le proprie sorti a quelle slovene, chiudendo l'accesso alle caserme federali sul proprio territorio e tagliandone gli approvvigionamenti. Nello stesso tempo si è cercato di intraprendere un'azione decisa verso quelle zone che, dall'estate 1990, si erano sottratte al potere di Zagabria. Tuttavia, un'armata poco addestrata è stata mandata a presidiare le zone a maggioranza serba. Le conseguenze non sembrano essere state pienamente previste dal governo di Zagabria. Esso, infatti, ha ritenuto che i gruppi paramilitari, di irregolari o mercenari, legati a questo o a quel partito, potessero costituire una valida contromossa alla strategia combinata dispiegata dall'esercito federale e dai volontari. Salvo poi accorgersi che tali gruppi accrescevano la sua debolezza politica. Per cui nel novembre 1991 ha cercato di disarmare il più pericoloso di tali gruppi (quello costituito dal Partito del diritto, di ispirazione neofascista), arrestando il suo leader Dobroslav Paraga. È probabile che dietro questa decisione, peraltro preceduta di poche settimane dall'uccisione ad un posto di blocco della guardia croata del vice di Paraga, vi fosse il timore che le bande irregolari potessero costituire un pericolo per la vita politica della fragile repubblica croata, alimentando il malcontento popolare verso il conflitto. Non si può escludere, però, che si sia trattato solo di una mossa tattica per venire incontro alle richieste dei governi

europei poco inclini a riconoscere un paese in balia delle bande neofasciste. Di fatto, Paraga è stato assai presto liberato e le sue milizie hanno continuato a operare.

È vero, comunque, che l'autunno 1991 è stato caratterizzato dall'alternarsi di segnali di crescente disagio per il conflitto e di improvvise vampate nazionalistiche in tutta la Jugoslavia. Si pensi ai due soldati federali che hanno pacificamente manifestato il loro dissenso parcheggiando un blindato davanti al parlamento di Belgrado; oppure ai numerosi casi segnalati di riservisti che, alla prima licenza, hanno abbandonato la divisa e sono fuggiti a casa (solo nella giornata del 30 settembre 200 riservisti hanno abbandonato il fronte accusando i capi politici di «tradimento»); per non parlare del «coprifuoco giovanile» che spontaneamente è comparso a Belgrado per impedire ai giovani in età di leva di farsi trovare dalla polizia militare. D'altra parte, con l'aggravarsi del conflitto nel corso dell'autunno è cresciuta anche la militarizzazione della vita civile. Le forme di dissenso sono state ovunque combattute come forme di tradimento; quanti da una parte o dall'altra manifestavano per una ripresa del dialogo sono stati perseguitati (in Croazia) o spediti al fronte (in Serbia).

In conclusione, la guerra in Croazia ha mostrato che entrambi i contendenti (esercito serbo-federale e guardia croata) sono intervenuti nella crisi, più trascinati dalla svolta impressa alla crisi jugoslava dalla secessione slovena che in seguito a un loro calcolo politico o militare. Paradossalmente, ciò ha permesso il mantenimento, pur nella crescente drammaticità dello scontro, di una porta aperta per il dialogo e la soluzione politica.

Tuttavia, è difficile credere che l'accordo sottoscritto dall'inviato dell'Onu Vance (approvato dal consiglio di sicurezza il 6 gennaio 1992) costituisca una svolta significativa nella crisi e non un espediente per guadagnare tempo accettato da entrambe le parti in attesa di un chiarimento della situazione in Bosnia e in Macedonia.

L'azione militare croata è stata caratterizzata, infatti, da una strategia difensiva imposta dalla disorganizzazione della guardia nazionale e dalla necessità di apparire «aggrediti» di fronte alla opinione pubblica internazionale. Ciò ha causato la perdita di quasi tutti i territori reclamati dai serbi. È probabile, quindi, che l'arrivo dei caschi blu, possa offrire alla Croazia l'occasione per costruire un esercito meglio organizzato, il cui primo passo dovrebbe essere l'estensione degli obblighi militari a tutta la repubblica. Infatti, per tutto il 1991 la difesa croata è stata assicurata da volontari o da uomini originari delle zone contese.

Anche la Serbia è uscita provata dal conflitto del 1991: una economia a pezzi; un isolamento internazionale solo parzialmente mitigato dal rapporto privilegiato con Atene.

Sul piano militare, infine, la chiarificazione del destino politico della Bosnia potrà permettere alle forze serbo-federali di operare in un contesto in cui appariranno con certezza avversari e alleati e quindi gli obiettivi da raggiungere. Già alla fine del 1991 era chiaro che nella strategia serbo-federale, aveva perso di importanza la difesa delle zone serbe della Croazia a vantaggio della Bosnia o del «fronte meridionale»: il Kosovo.

In Macedonia (repubblica che ha chiesto il riconoscimento europeo entro il 15 gennaio 1992) è iniziato, alla fine del 1991, il ritiro delle truppe federali, le quali, però, hanno abbandonato la più povera delle repubbliche jugoslave trasferendo in Kosovo e in Serbia tutto il loro materiale bellico. Il ritiro dalla Macedonia può significare - nella primavera 1992 - una accentuazione della pressione serba in Kosovo e in Bosnia; ovvero la rinuncia a quella «scomoda» repubblica (già riconosciuta poco dopo il 15 gennaio dalla Bulgaria e dalla Turchia) per garantire una Jugoslavia in formato ridotto: Serbia (con il Kosovo), Bosnia (o una sua parte), Montenegro, alcune zone serbe della Croazia.

Comunque, dal punto di vista militare, il ritiro dalla Macedonia potrebbe non significare affatto la rinuncia delle forze serbo federali a esercitare una pressione anche su quella repubblica. Anzi, il ridislocamento più a nord, in Kosovo, delle truppe di stanza in Macedonia, garantirebbe loro un rafforzamento del dispositivo difensivo serbo, che ha proprio nel controllo delle vie di comunicazione che si dipanano dalla piana di Kosovo la sua chiave di volta. Tali strade conducono da Pristina a sud verso la frontiera albanese o verso Skopje, a nord-est per Nis e quindi Belgrado o la Bulgaria, a nord-ovest verso il Montenegro oppure la Bosnia attraverso il Sangiaccato.

Proprio in Bosnia, infatti, alla fine del 1991 la concentrazione di truppe serbo-federali era molto elevata. È probabile, quindi, che tale repubblica possa diventare nel bene e nel male il terreno di scontro su cui si deciderà il destino del processo di riorganizzazione dei confini interni alla Jugoslavia iniziato nel giugno 1991.

La guerra civile in Croazia ha evidenziato, infatti, che in seguito al conflitto è cambiata la distribuzione etnica della popolazione in Jugoslavia. Al 31 dicembre si contavano oltre 6000 morti (20.000 secondo fonti non ufficiali), 16.000 feriti; 40.000 profughi in Ungheria, per lo più ungheresi, e altrettanti in altri paesi europei (Germania, Austria, Italia); oltre 500.000 profughi entro la Jugoslavia²⁵. In definitiva la guerra è stata capace di terrorizzare la popolazione per la propria imprevedibilità (improvvisi recrudescenze alternate a lunghi periodi di tregua), sfibrandone la resistenza e tracciando (forse) confini interetnici tra serbi e croati che secoli di storia non avevano sancito così profondamente.

(25) I dati relativi alle vittime sono desunti oltre che dalla stampa internazionale dalle seguenti pubblicazioni: *Politika* (edizione in inglese) e *Vreme*.

2. Aspetti politico-militari durante la transizione nei Balcani (1989-91)

2.1. Il «fronte» sud: Jugoslavia, Bulgaria, Turchia, Grecia e Albania

La crisi dell'Urss, la guerra del Golfo e più tardi quella jugoslava, aprendo scenari nuovi, hanno impedito alla Turchia e agli altri paesi balcanici, di avviare un processo di disarmo simile a quello iniziato nell'Europa centrale²⁶. Paradossalmente la «sentinella» dell'Alleanza atlantica sul fianco meridionale della Nato, la Turchia, ha acquistato maggior peso, dopo il crollo del comunismo in Europa orientale²⁷. Un peso, tuttavia, che non è detto vada a vantaggio della Alleanza Atlantica²⁸.

Il vice ammiraglio turco Guven Erkaya, membro dello stato maggiore, si chiedeva, nel maggio 1989, quindi ben prima che la situazione in Europa cambiasse radicalmente, quale avrebbe potuto essere il ruolo della Turchia se l'Europa avesse continuato ad escludere il suo paese «dalla integrazione con la Comunità europea e l'Unione europea occidentale», giudicando, già allora, assai probabile «un coinvolgimento della Turchia in dispute e crisi regionali». Oggi, tale considerazione, di fronte alle prospettive aperte alla penetrazione economica e politico-militare turca nei Balcani e nell'ex Asia sovietica, acquista quasi il sapore di una profezia, ma, per l'Europa, anche di una sfida e una minaccia²⁹.

Ankara, infatti, non ha seguito passivamente la transizione nei Balcani. La tensione turco-bulgara si è attenuata dopo la caduta di Zivkov e ancor di più dopo che al partito della minoranza turca (Movimento dei diritti e delle libertà) è stato concesso di partecipare alle elezioni bulgare.

Sul piano della sicurezza regionale Bulgaria e Turchia hanno compiuto alcuni passi in avanti rispetto al passato. La mentalità che ha indotto la Bulgaria al ristabilimento di relazioni normali con la Turchia è bene espressa da alcune considerazioni del presidente Bulgaro Zelev

(26) Cfr. R. Boyes, «Debts Hold an Army Captive» in *The Times*, 21 nov. 1991 e D. L. Clarke, «Arms Control and Security: After the Warsaw Pact» in *RFL-RL Research Report*, 1 gen. 1992, pp. 105-108.

(27) Cfr. E. Onulduran, *Turkey's Geostrategic Position and Defence Policy Concerns*, Ispi, Milano, 1990; J. Brown, «Turkey in Age of Glasnost» in *Current History*, nov. 1990; A. Bozer, «Turkish Foreign Policy in the Changing World» in *Mediterranean Quarterly*, n. 3, 1990.

(28) Cfr. B. Kuniholm, «Turkey and the West» in *Foreign Affairs*, spring 1991; D. Barchard, «Turkey's troubled prospect» in *World Today*, n. 6, 1990; S. Tashan, «Turkey: On Asia's Threshold» in *Nato Sixteen Nations*, n. 2, 1989; R. Cagnat, «La résurrection de la communauté turque» in *Défense Nationale*, ott. 1989.

(29) Cfr. J. Brown, «Turkey in the Age of Glasnost», op. cit., p. 377.

allorché, in vista del definitivo scioglimento del Patto di Varsavia, ha osservato che: «per la prima volta nella storia i piccoli stati hanno una vera opportunità di assicurare la loro sicurezza e sovranità nazionale entro un sistema di accordi globali e regionali» (23 giugno 1991)³⁰.

Il rapporto privilegiato della Bulgaria con l'Urss è apparso meno appetibile dopo il mancato colpo di Stato e dopo l'inizio della crisi che ha colpito quel paese, ma non ha cancellato le ragioni oggettive che avevano favorito legami certi e sicuri con l'Urss.

Tali ragioni sono inerenti l'industria bellica bulgara, pesantemente colpita dagli accordi di Vienna sulle armi convenzionali e privata del legame stretto con la sua omologa sovietica.

Nel 1989-90 circa 25.000 impiegati in tale settore hanno perso il lavoro, altri 12.000 nell'anno seguente. Nel 1991 23 industrie belliche bulgare hanno protestato per la passività con cui il governo seguiva il loro travaglio, presentando un documento in cui, pur accettando la riconversione, la ritenevano un regalo per le industrie occidentali³¹.

In verità, le difficoltà dell'industria bellica bulgara erano comuni agli apparati militari di tutti i paesi balcanici. Il disarmo costava altrettanto, se non più, del riarmo.

Alcuni paesi, tra i quali appunto la Bulgaria, hanno adottato tattiche dilatorie per non affrontare la questione della riconversione, preferendo - in gran parte a causa della mancanza di fondi - tagliare sulle spese, piuttosto che avviare ampi programmi di riconversione, che richiederebbero un impegnativo intervento dello Stato in termini di investimenti e programmazione. La Bulgaria ha ridotto il servizio militare nel 1991 a 18 mesi, eliminato 22.000 unità dalle forze armate, ma non ha affrontato la questione più importante, come la presenza di un parco carri e artiglieria sovradimensionato, antiquato, in breve da distruggere. Invece, per mancanza di fondi, i sistemi d'arma più obsoleti sono stati semplicemente ritirati dal servizio, andando a ingrossare i depositi. Una prassi, questa, adottata ripetutamente in passato dai paesi del Patto di Varsavia. I pochi fondi racimolati nel 1989-91 sono stati destinati all'acquisto all'estero di sistemi d'arma importanti, nel caso della Bulgaria, 22 MiG 29 e alcuni Mi24 ordinati nel 1991. A conti fatti, pertanto, alcuni di questi paesi non hanno cominciato a disarmarsi, ma hanno semplicemente iniziato a rendere le proprie forze armate più snelle e flessibili, senza

(30) Cfr. *Bta*, 23. giu. 1991 e K. Engelbrekt, «Redefining National Security in the New Political Environment» in *REE*, n. 30, 1991 e *Idem*, «Bulgaria: Setting New Priorities» in *REE*, n. 51-52, 1991. Il nuovo ministro della difesa bulgaro, D. Ludzev, un civile, si è espresso nel dicembre 1991 per una rapida riforma dell'esercito al fine di sviluppare un nuovo sistema di sicurezza: cfr. K. Engelbrekt, «The Bulgarian Armed Forces», in *RFL-RL Research Report*, n. 4, 1992.

(31) Cfr. D. M. Perry, «Bulgaria: a New Constitution and Free Elections» in *Radio Free Europe-Radio Liberty*, n. 1, 1992 e *Idem* in *REE*, n. 24, 1991.

risolvere i molteplici problemi legati alla riconversione³².

Se, dunque, la questione di un accordo militare con l'Urss (nonostante la firma apposta da Zelev nell'ottobre 1991) è andata perdendo di importanza nel corso del 1991, ben diversa è stata la sorte dei contatti stabiliti dalla Bulgaria con la Nato e gli altri paesi balcanici.

Già nell'agosto 1990 l'allora ministro della difesa Dzurov non aveva escluso la possibilità di una rapida adesione del suo paese alla Nato. Nel giugno 1991, Wörner aveva compiuto una visita ufficiale in Bulgaria, durante la quale erano stati stretti accordi per la formazione di ufficiali bulgari presso scuole Nato e manifestata una generica disponibilità della Alleanza a tutelare le frontiere bulgare, apprezzando gli sforzi di epurazione in corso nelle forze armate bulgare.

I successi ottenuti nello scambio di delegazioni ai più alti livelli sono apparsi buoni soprattutto con la Grecia e la Turchia. Con Atene il 24 febbraio 1991 Sofia ha concluso un accordo di cooperazione regionale che prevede scambi periodici tra ufficiali delle rispettive accademie e una linea «calda» per le comunicazioni urgenti. Il 7 ottobre 1991 Mitsotakis e Popov hanno firmato un trattato di cooperazione «di amicizia e sicurezza» i cui termini precisi non sono stati resi noti, ma che, secondo la stampa internazionale, prevedeva sicuramente anche forme di collaborazione fra le forze armate dei due paesi in caso di crisi.

Al contrario, la proposta greca, avanzata nel giugno 1991, per la realizzazione di una zona smilitarizzata in Tracia ha trovato una calda accoglienza a Sofia, ma non altrettanto a Ankara, per cui il progetto, non ha fatto passi in avanti. Il vice-ministro degli esteri turco Celem ha, infatti, definito l'iniziativa positiva, ma priva di quei requisiti di ampio respiro, relativi alla sicurezza della regione, che interessano la Turchia.

Va notato, però, che il fallimento della iniziativa è da addebitarsi quasi interamente alla mancata soluzione del contrasto greco-turco. Ankara, da tempo sollecita un riconoscimento da parte di Atene della presenza di 130.000 turchi nella Tracia greca.

Per altri versi, il miglioramento dei rapporti bulgaro-turchi è stato costante e significativo: si sono infittiti gli scambi di delegazioni ai massimi livelli, fino alla visita, il 20 dicembre 1991, del capo di stato maggiore turco Dogan Gures in Bulgaria, che ha portato alla firma con il suo omologo bulgaro, Ljuben Petrov, di un documento di «mutua assicurazione», il quale prevede, tra l'altro, la creazione di una fascia smilitarizzata lungo il confine, larga circa 60-80 Km.

Anche nei confronti della Romania, Sofia ha fatto di tutto perché il venir meno del Patto di Varsavia non significasse un inasprimento delle relazioni bilaterali. Vi sono stati scambi di visite tra i due stati maggiori e la firma di un accordo di cooperazione tra i ministri della difesa, nel dicembre 1991.

(32) Cfr. *The Military Balance 1991-92*, Brassey's-Iiss, London, 1991, pp. 80-82.

In conclusione, il grande dinamismo mostrato dalla Bulgaria sembra aver favorito soprattutto un chiarimento dei rapporti con la Turchia, che è stato accentuato dalle elezioni svoltesi in entrambi i paesi, nell'autunno 1991, le quali sembrano aver premiato quei partiti più disponibili a stabilizzare le relazioni fra Bulgaria e Turchia. Il fatto che il nuovo governo bulgaro si regga con l'appoggio del partito turco, potrebbe permettere, infatti, una sistemazione del contenzioso lasciato aperto con la minoranza turca dal regime comunista.

È anche vero, però, che si tratta di un'occasione che può anche essere sprecata. Infatti, in Bulgaria, soprattutto all'interno delle forze armate, non mancano quanti vedono nelle concessioni alla minoranza turca solo delle minacce alla sicurezza dello Stato. Inoltre, i militari hanno più volte evidenziato come i rapporti turco-bulgari fossero sotto il profilo militare squilibrati, essendo la Turchia un paese che ospita armi nucleari sul proprio territorio (ossia in Tracia)³³.

Anche in Turchia, benché le forze armate siano indubbiamente fra le istituzioni che più premono per un ruolo attivo nei Balcani in funzione moderatrice - secondo la linea tradizionale della Nato in questo settore - non si può escludere che, un ingiustificato ritardo nel dare soddisfazione al desiderio turco di stabilire legami più stretti con l'Europa, possa innescare ambizioni egemoniche regionali, nelle quali la difesa delle popolazioni di lingua e cultura turca potrebbe avere una funzione importante.

Un segnale di quanto sia profondamente sentito dalle forze armate turche il legame con l'Europa può essere costituito da un episodio legato alla guerra del Golfo. In occasione di quel conflitto, il capo di Stato Maggiore turco si è dimesso, esprimendo insoddisfazione per il fatto che l'Occidente si ricordasse della Turchia solo quando c'era qualche compito sgradevole da sbrigare, mentre non apparisse altrettanto sollecito, quando la Turchia auspicava maggior rispetto delle sue ragioni nel contenzioso con la Grecia. Questo episodio potrebbe costituire il segnale di un disagio incipiente nelle forze armate turche³⁴.

Inoltre i segnali, più o meno recenti, dell'incancrenirsi della questione greco-turca sono molteplici e assai più chiarificatori degli sforzi, saltuari e poco convinti, compiuti dalla diplomazia statunitense ed europea per risolvere le numerose questioni che dividono Atene ed Ankara.

È stato appurato che, nella seconda metà degli anni Ottanta, quando in Bulgaria si accentuò la repressione della minoranza turca, Atene ritirò

(33) Cfr. K. Engelbrekt, op. cit. e *REE*, n. 31 e 37, 1991.

(34) Oltre a J. Brown, op. cit. si vedano: «Defence in Turkey» in *Nato Sixteen Nations-Special Edition*, 1991; J. Brown, «The Military and the Policy in Turkey» in *Armed Forces and Society*, n. 2, 1987 e il più recente J. Brown, «The Military and Society: the Turkish case» in *Middle Eastern Studies*, n. 3, 1989. Per le questioni aperte con la Grecia: F. Brenchley, «Aegean Conflict and the Law of Sea» in *Conflict Studies*, n. 232, 1990.

truppe dal confine bulgaro per rafforzare quello con la Turchia.

Nel 1990, quando la Turchia ha alzato il livello di allarme della propria difesa in vista di un intervento in Iraq, la Grecia, per tutta risposta, ha rafforzato le proprie difese nelle isole dell'Egeo e in Tracia³⁵.

Infine, nel 1991, la Grecia ha varato una nuova dottrina difensiva, la quale non fa concessioni a nessuno, compresi gli alleati, prefigurando minacce per la sovranità greca «a 360 gradi». L'appartenenza alla Nato sembra essere stata posta in secondo piano rispetto al contenzioso con la Turchia.

Tutto ciò evidenzerebbe una sorta di progetto difensivo che avrebbe il suo caposaldo nella valorizzazione della «difesa per linee interne» per far fronte a un accerchiamento del paese. Le preoccupanti prospettive della transizione nei Balcani sembrano costituire la principale minaccia alla quale intende far fronte la nuova dottrina difensiva greca.

La crisi dello Stato albanese ha riaperto contenziosi di confine mai sopiti tra la Grecia e l'Albania. Nel 1992 è previsto l'afflusso di oltre 10.000 profughi i quali andrebbero ad aggiungersi a quanti (sembra 50.000) hanno lasciato l'Albania per la Grecia nel 1991. Un numero assai elevato per le possibilità di assistenza greche, ma ancor più preoccupante se da parte dei governi di Tirana l'attenzione per i «fratelli del Kosovo» (espressione abituale della stampa albanese) dovesse interessare anche gli albanesi presenti in Grecia.

La situazione non è certo grave come al confine tra la Jugoslavia e l'Albania, ma è già significativo che, nel novembre 1991, vi sia stato uno scontro a fuoco fra guardie confinarie greche ed albanesi, dopo che le prime avevano cercato di arrestare un ufficiale albanese che stava contrabbandando merci. Si è trattato del più grave incidente dalla svolta albanese del 1990.

L'acuirsi della crisi jugoslava, inoltre, ha compromesso in parte gli accordi militari sottoscritti da Atene con la Bulgaria. Nell'autunno, gli addetti militari greco e jugoslavo a Sofia sono stati accompagnati da ufficiali bulgari alle frontiere del paese per verificare che la Bulgaria non aveva affatto rafforzato l'allerta alle frontiere per rispondere allo stato di allarme decretato dalla armata jugoslava.

Comunque, la nascita di una concreta solidarietà politico-militare tra le repubbliche jugoslave secessioniste e la Turchia è forse la novità più rilevante comparsa sulla scena balcanica dopo la crisi jugoslava.

Già nella estate 1991 il presidente bosniaco Izetbegovic aveva cercato di liberarsi della ingombrante presenza della armata federale in Bosnia, auspicando una maggior attività della diplomazia turca nei Balcani a tutela dei musulmani. Dopo una visita in Turchia, nel novembre 1991, il vicepresidente bosniaco Muhamed Cengic ha lasciato

(35) Cfr. M. Ghizas, «La Grecia nella bufera balcanica» in *Balcanica*, n. 1-2, 1991.

intendere alla stampa jugoslava (*Borba*, 19 novembre) che la Bosnia avrebbe chiesto un aiuto, in armamenti, ad Ankara, «nella misura in cui ciò potrebbe dimostrarsi necessario».

Non è probabilmente un caso che, sempre in tale circostanza, la Turchia si sia impegnata per fare opera di persuasione presso la Comunità europea al fine di limitare gli effetti delle sanzioni verso la Bosnia.

In una intervista a un periodico turco (23 dicembre 1991) Izetbegovic è stato ancora più esplicito, affermando che la Bosnia si appellerà alla Turchia, se sarà coinvolta in un conflitto, ed ha aggiunto, che avrebbe visto di buon occhio la presenza di truppe turche fra i caschi blu³⁶.

Per quanto riguarda, invece, la Macedonia non è allo stato attuale delle conoscenze, possibile stabilire se il governo turco si sia impegnato a sostenere con proprio materiale bellico le nascenti forze armate macedoni.

Anche l'Albania ha stabilito un feeling politico-militare con Ankara.

La frontiera jugo-albanese è senza dubbio la più calda dei Balcani. L'Albania è stato l'unico paese balcanico che ha elevato di vari gradi (alla fine di giugno e all'inizio di luglio) l'allerta delle proprie truppe, raggiungendo l'allerta massima a settembre.

Alla frontiera con il Kosovo si sono registrati per tutto il periodo 1990-91 incidenti di frontiera assai gravi. Le guardie jugoslave hanno arrestato decine di persone sorprese a contrabbandare armi nel Kosovo. Tra il mese di agosto e il mese di settembre 1991, quando si è acuita la crisi in Jugoslavia, almeno quattro soldati albanesi sarebbero rimasti uccisi in scontri di frontiera ed altrettanti sarebbero stati catturati dalla Jugoslavia³⁷.

L'11 luglio 1991 il parlamento albanese ha approvato una risoluzione che autorizzava aiuti alla popolazione del Kosovo. È però difficile credere che si potesse trattare di generi di prima necessità³⁸.

Inoltre, anche l'Albania ha cercato un esplicito appoggio turco con la visita del presidente Alià in Turchia (12 ottobre 1991), durante la quale ha incontrato Ozal, il quale ha assicurato «aiuti alla nazione amica»³⁹.

Le forze armate albanesi erano, ancor prima della crisi che ha investito il paese e che ne ha ulteriormente falcidiato la operatività, le più piccole e le peggio equipaggiate dei Balcani (meno di 50.000 uomini nelle tre armi), con un armamento a dir poco scadente; si pensi che tutti i circa 200 carri «in servizio» erano, ancora, obsoleti T-34 e T-54

(36) Cfr. *De Turkiye*, 23 dic. 1991.

(37) Cfr. L. Zanga, «Albania: between Democracy and Chaos» in *Radio Free Europe-Radio Liberty*, n. 1, 1992 e P. Moore, «Yugoslavia's Neighbors and Crisis» in *REE*, n. 32, 1991.

(38) *ATA*, 11 lug. 1991.

(39) *Vedi REE* n. 43, 1991, p. 30.

ex-sovietici. Ancor più grave la situazione dell'aviazione. Una cinquantina di cacciabombardieri e altrettanti intercettori di fabbricazione cinese facevano sì che, ancor prima della disorganizzazione seguita all'avvio della transizione post-comunista, dall'aviazione di Tirana non ci si potesse attendere che una azione poco più che simbolica. Del resto essa era composta solo da una ventina di J-7 (ovvero MiG-21 di fabbricazione cinese), molti dei quali non volano da anni per mancanza di pezzi di ricambio.

La situazione catastrofica delle forze armate albanesi non sembra essere stato motivo sufficiente per imprimere maggior moderazione al governo di Tirana (l'unico che ha riconosciuto l'indipendenza del Kosovo proclamata in clandestinità ai primi di luglio 1991).

L'esercito albanese, infatti, ha avviato la propria riorganizzazione, ma tale processo oltre ai consueti problemi incontrati da tutti i paesi interessati dalla transizione, deve fare i conti con la gravissima crisi socio-economica dell'Albania. Le forze armate albanesi sono cresciute sempre in forma simbiotica con eserciti più numerosi e meglio organizzati: quello jugoslavo dal 1945 al 1948, quello sovietico dal 1948 al 1961, quello cinese dal 1961 al 1976. Ogni svolta della politica estera albanese ha comportato nuove purghe nel corpo ufficiali e un indebolimento complessivo dell'immagine stessa della professione militare nel paese. Le divise «cinesi» adottate negli anni Sessanta hanno ulteriormente intaccato la credibilità del corpo ufficiali tra i soldati, non permettendo, infatti, una facile distinzione dei graduati dalla truppa.

La situazione è andata peggiorando, nel 1989-91, con il coinvolgimento dell'esercito nell'azione di mantenimento dell'ordine pubblico, gravemente compromesso dalla perdita di autorità dello Stato, a lungo in simbiosi con il partito. Solo nel marzo 1991, l'ex partito comunista ha sollevato, in una «lettera aperta», il problema di una rifondazione delle forze armate che contemplasse l'abolizione delle divise «cinesi».

Tuttavia, solo in ottobre il capo di stato maggiore Kristaq Karoli ha esplicitamente ammesso che l'esercito andava ricostruito «da zero» e che tale opera non poteva essere sostenuta dalla sola Albania, ma che era necessario l'aiuto esterno, per far fronte alla presenza «potenzialmente minacciosa della Jugoslavia». È assai probabile che Karoli auspicasse, sollecitando l'aiuto esterno, un contributo della Nato (in particolare italiano e turco), tuttavia, fino ad ora, non pare sia stato fatto né da parte italiana né da parte turca nessun passo concreto per favorire la riorganizzazione delle forze armate albanesi⁴⁰.

Il servizio militare è stato ridotto, nel 1991, da 24 a 18 mesi per fare economie sul bilancio della difesa. La depoliticizzazione delle forze armate nel corso dell'anno ha fatto qualche passo in avanti con la

(40) Cfr. L. Zanga, «Military Undergoes Reforms» in *REE*, n. 46, 1991 e Zeri i *Popullit*, 12 ott. 1991.

creazione del primo ministro della difesa «civile» (luglio 1991, Perikli Teta) e con la nascita di una commissione parlamentare per la difesa di soli civili. Dopo l'epurazione del consiglio per la difesa nazionale questo è composto ora - in base alla legge dell' 8 giugno 1991 - da soli civili e dal capo di stato maggiore.

Malgrado ciò poco è stato fatto per alzare il morale delle truppe e migliorare l'immagine delle forze armate nel paese. I sintomi di indisciplina e le diserzioni di massa sono numerosi (nel solo 1990 sembra abbiano disertato almeno 500 soldati). I soldati spesso si rifiutano di prestare servizio nelle postazioni avanzate verso la frontiera jugoslava.

In conclusione non sembra che, al di là dei proclami di sfida, l'Albania abbia qualche possibilità di «aiutare i fratelli del Kosovo» ed abbattere quello che per il parlamento di Tirana è l'«ultimo muro di Berlino rimasto in Europa»⁴¹.

2.2. Il «fronte» nord: Jugoslavia, Ungheria e Romania

Se sotto il profilo politico militare non sono da registrare novità rilevanti in questo settore, si deve tenere conto, però, del fatto che la guerra in Croazia è stata un potente fattore di destabilizzazione dei rapporti tra Ungheria e Jugoslavia.

La Jugoslavia ha ripetutamente accusato il governo di Budapest di soffiare sul fuoco della secessione croata fornendo armi a Zagabria. Le accuse sono state, in qualche caso, talmente circostanziate che il governo ungherese ha ammesso (primavera 1991) che alcuni quantitativi di armi potevano essere finiti in Croazia illegalmente nel corso del 1990-91.

L'Ungheria ha più volte contestato la violazione del proprio spazio aereo da parte dell'aviazione federale, tanto che dopo aver ripetutamente risposto sdegnosamente alla accuse di Budapest, il governo federale ha accettato di sottoscrivere, nel novembre 1991, un accordo in base al quale è stata fissata una fascia di confine di 10 Km, vietata ai velivoli di entrambi i paesi.

Da allora, la situazione è rimasta molto tesa; non solo perché numerosi profughi croati e ungheresi si sono rifugiati in Ungheria (almeno 40.000 fino al 31 dicembre 1991), costringendo Budapest a un notevole sforzo di assistenza, ma anche perché non sono mai stati del tutto fugati i sospetti, avanzati fin dalla primavera 1991 da Belgrado, che nella Ungheria occidentale siano state costituite delle basi per addestrare le forze croate. Del resto la Jugoslavia ha presentato una formale protesta

(41) Cfr. L. Zanga, «Albania...», op. cit., p. 77. Si veda anche *REE*, n. 43, p. 30. Secondo la stampa albanese vi sarebbe stata alla fine del 1991 una ripresa della disciplina. Si citano tre basi come esempio di dedizione: Lac, per l'esercito, Gjadri, per l'aviazione e Shengjin per la marina. Cfr. *Rilindja Demokratike*, 21 dic. 1991.

in tal senso alle Nazioni Unite il 2 gennaio 1992.

Da parte sua, Budapest sostiene che nel corso dell'autunno il confine tra i due paesi - nel tratto che interessa la Slavonia - sarebbe stato disseminato di mine antiuomo da parte delle truppe federali.

Difficilmente, insomma, vi sarà a breve scadenza un appianamento delle relazioni fra quanto resta della Jugoslavia e l'Ungheria. Budapest ha cercato, infatti, nel 1990-91, di avviare contatti politico-militari proficui con tutti i propri vicini nell'Europa balcanica e danubiana, eccetto che con la Jugoslavia⁴².

Addirittura, Ungheria e Romania sono giunte, nonostante i recenti dissapori nazionali, alla adozione bilaterale della politica «open skies», auspicata dalla Csce, ma non ancora divenuta operativa su tutto il continente. Nell'estate-autunno 1991 sono già stati compiuti numerosi voli di ispezione da parte di ciascun paese sul territorio dell'altro.

Diversamente, la tradizionale amicizia fra Jugoslavia e Romania non pare essere stata intaccata dalla crisi che ha investito la federazione jugoslava. È vero che la Romania è stato l'unico paese di tutta la Penisola balcanica (eccettuata l'Albania) a mettere in stato di vigilanza attiva le proprie truppe poco dopo lo scoppio della crisi in Slovenia, ma è pur vero che non sono stati raggiunti i gradi massimi di attenzione come in Albania.

L'esercito romeno è impegnato soprattutto nel mantenimento dell'ordine pubblico interno e non nell'appoggiare le ambizioni nazionali romene⁴³. Inoltre, se ambizioni da «grande Romania» serpeggiano nell'esercito romeno, esse sembrano, per lo più, rivolte verso la Moldavia. Prova ne sia il fatto che i pochi fondi disponibili sono stati utilizzati non per avviare una seria politica di riconversione dell'apparato militare (con le sue diramazioni militar-industriali), ma, per elevare il livello di efficienza dei reparti con l'acquisto di armamenti all'estero. Oltre a ciò, vi è da notare la stipula, durante il 1991, di convenzioni per il trasferimento di tecnologia militare da alcuni paesi verso la Romania (anche in questo caso la Turchia appare fra i principali partner).

La maggior disponibilità di informazioni sulle forze armate romene dopo la caduta di Ceausescu, ha permesso, infine, di rivedere le stime fino a ora note sull'esercito romeno; il quale pare composto da almeno 200.000 uomini e non 163.000 come sostenuto fino a oggi dalle principali fonti occidentali. Conteggiando le riserve l'esercito romeno appare come il più numeroso dei Balcani, dopo quello turco e prima di quello jugoslavo. L'aviazione si è rinforzata nel 1989-91 con almeno una decina di moderni cacciabombardieri MiG 29.

(42) Cfr. A. Reisch, «New Bilateral Agreements» in *REE*, n. 45, 1991.

(43) Cfr. «Romania» in *REE*, n. 44, 1991 e D. Ionescu., «Concern over Yugoslav Crisis» in *REE*, n. 29, 1991; V. Socor, «The Romanian-Soviet Friendship Treaty and its Regional Implications» in *REE*, n. 18, 1991.

Nel corso del biennio, comunque, la riorganizzazione più consistente ha interessato le truppe della Securitate, e non il resto dell'esercito, le quali ridenominate «Gendarmeria» sono state poste alle dipendenze del ministero dell'interno e hanno visto i propri compiti delimitati, anche perché, nel 1991, è stato proprio l'esercito che ha svolto i compiti di polizia interna⁴⁴.

3. Conclusioni

1. Dopo che la Lega dei comunisti non è stata più in grado di gestire i conflitti interni (1989-90), l'armata federale jugoslava è stata l'unico soggetto politico che ha cercato di difendere lo Stato federale creato dalla Costituzione titina del 1974.

Comunque, dopo il fallimento della guerra delle dogane in Slovenia (giugno-luglio 1991), è iniziato un travagliato processo di riorganizzazione dell'esercito federale, processo che non si può considerare completamente concluso entro il dicembre 1991, anche se ha già cambiato profondamente la composizione nazionale e gli obiettivi della armata federale.

Alla fine del 1991 l'armata federale non poteva più essere considerata un esercito multinazionale, ma essenzialmente una forza armata della nazione serba. I suoi obiettivi politici e militari non erano più quelli ispirati dalla Costituzione del 1974, ma rispondevano, in gran parte, al progetto serbo di una mini-Jugoslavia, da costituire a sud della linea Karlobag-Virovitica.

Peraltro, pare assodato che l'esercito sia stato trascinato nel conflitto contro i propri desideri. Ciò spiegherebbe il mantenimento di numerosi canali di comunicazione con le forze croate e i frequenti tentativi di stabilire una tregua, ai quali le forze armate federali hanno sempre dato un notevole appoggio.

L'esercito popolare jugoslavo creato da Tito in un piccolo villaggio della Bosnia nel dicembre 1941 sta scomparendo. Con il ritiro degli alti ufficiali (Kadijevic, Brovet, Jurijevic, e altri), jugoslavi, croati, sloveni, che hanno condotto le operazioni nell'autunno 1991, l'armata jugoslava ha perso uno dei legami più espliciti con il passato.

Ciò potrebbe significare anche la fine non solo di quel gruppo politicamente attivo, multinazionale e filojugoslavo, costituito dagli alti ufficiali dell'armata, ma, forse, anche di ogni ambizione politica delle forze armate federali e la loro completa sottomissione agli organi politici della Serbia, la repubblica attorno alla quale potrebbe nascere

(44) Cfr. *The Military Balance 1991-92* op. cit. e D. Ionescu, «Striving for a Better Image» in *REE*, 20 dic. 1991.

una «terza Jugoslavia» su scala ridotta.

Questa ipotesi pare già in parte confermata dalla strategia seguita dall'armata federale nel corso della guerra. Infatti, a partire dal luglio 1991, sono state abbandonate le posizioni meno difendibili militarmente (ma soprattutto la cui occupazione appariva poco giustificabile agli occhi della opinione pubblica internazionale, in particolare europea) per meglio garantire quelle a sud della linea Karlobag-Virovitica. Ovvero, il ritiro dalla Slovenia (settembre 1991) è stato preceduto dall'avvio della campagna per la conquista delle zone a maggioranza serba in Croazia (luglio 1991). L'abbandono di queste zone (previsto per il mese di marzo 1992 a vantaggio delle forze dell'Onu e, si noti, non a favore di quelle di Zagabria) è stato preceduto, fin dalla fine del 1991, dal rafforzamento del «fronte meridionale»: Kosovo, Bosnia, Sangiaccato. Il ritiro dalla Macedonia iniziato nel dicembre 1991 sembra confermare che l'esercito federale stava ormai assecondando il progetto serbo di una Jugoslavia su scala ridotta.

Un altro elemento assai significativo è emerso dal conflitto in Croazia, nel secondo semestre 1991; ossia la proliferazione di gruppi paramilitari (serbi e croati), che sono stati, indubbiamente, il più rilevante fattore di instabilità della crisi jugoslava. Tali gruppi si sono costituiti anche in Bosnia e Erzegovina nel corso dell'autunno 1991.

2. È stato detto che la Guerra Fredda si è conclusa lasciando pressoché intatti gli apparati militari convenzionali dei vari contendenti, cosa rara - se non unica - in un conflitto, peraltro atipico. Ebbene, nei Balcani, ciò vale ancora a oltre due anni dalla fine della guerra fredda. Infatti, il processo di disarmo avviato dai recenti accordi (1989-90), appare, di fatto, rallentato dalla crisi jugoslava.

È vero che la crisi economica, i problemi legati alla preservazione dell'ordine pubblico interno e l'epurazione del corpo ufficiali sono stati, da soli, influenti fattori di immobilismo per alcuni paesi, ma è anche vero che proprio la crisi dello stato federale jugoslavo, ha favorito in tutti i paesi in cui è in corso un processo di transizione «post-comunista» una prudente politica difensiva. L'immobilismo si è espresso innanzitutto nel rinvio dei piani di riduzione delle forze armate. Queste, infatti, hanno mantenuto le dimensioni del periodo precedente il 1989, senza, peraltro migliorare il loro equipaggiamento, che resta in tutti i paesi obsoleto.

Infine, la crisi jugoslava ha aggravato il senso di isolamento della Grecia nella regione. Tale isolamento pare bene espresso dalla nuova dottrina difensiva greca. Questa, infatti, punta alla autosufficienza difensiva del paese, e trascura le forme di cooperazione con gli alleati nella Nato, in primo luogo con la Turchia.

Proprio quest'ultima nazione sembra in grado di esercitare una forte influenza politico-militare sui Balcani: in primo luogo, offrendo sostegno militare ai nuovi Stati formatisi nell'area; in secondo luogo, diventando il perno per accordi di cooperazione nel campo della sicurezza regionale balcanica. Tuttavia, solo l'evoluzione della crisi jugoslava potrà evidenziare se i contatti politico-militari già stabiliti dalla Turchia con alcune repubbliche jugoslave, ma anche con l'Albania (la nazione nell'ultimo biennio più coinvolta nella crisi jugoslava), la Bulgaria e la Romania, sono forieri di un nuovo equilibrio balcanico, meno minaccioso di quello della Guerra Fredda o, piuttosto, sono segnali di un pericoloso aumento della tensione tra i paesi dell'area balcanica.

3. LA GESTIONE DELLE CRISI IN EUROPA DOPO LA GUERRA FREDDA: IL CASO JUGOSLAVO

di Ettore Greco

1. Introduzione

Sin dal crollo dei regimi comunisti nell'Europa centro-orientale nel 1989, è emersa prepotentemente la necessità di una profonda riforma delle istituzioni internazionali per la promozione della pace e della sicurezza. Il successivo disfacimento del blocco orientale - sfociato nello scioglimento del Patto di Varsavia - e il rapido processo di disintegrazione dell'Unione Sovietica hanno reso ancora più urgente l'attuazione di tale riforma.

È infatti apparso ben presto evidente che la fine del sistema bipolare s'accompagnava al sorgere di una serie di nuovi rischi e minacce alla stabilità e alla pace che richiedevano in particolare un adeguamento del ruolo e delle capacità operative della struttura istituzionale europea nelle sue varie componenti, sia quelle a partecipazione esclusivamente occidentale - Comunità europea (CE), Unione dell'Europa occidentale (Ueo), Nato - sia quella paneuropea rappresentata dalla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce).

Per le istituzioni occidentali si è posta la duplice esigenza di tutelare e approfondire la propria coesione interna e di aprirsi a sempre più strette forme di cooperazione con le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale. Quest'ultime hanno visto nel progressivo rafforzamento della cooperazione con le istituzioni occidentali e, a più lungo termine, nella piena integrazione in esse una condizione cruciale per la loro stabilità interna e per il loro sviluppo economico.

Nel contempo, è venuto crescendo il consenso attorno all'obiettivo di un'istituzionalizzazione della Csce, di una sua trasformazione da semplice *forum* negoziale in un'organizzazione capace, grazie all'acquisizione di una struttura permanente, di dare fondamenta stabili a un nuovo sistema europeo di sicurezza collettiva.

Le nuove potenziali fonti di conflitto emergenti in Europa, legate soprattutto all'acutizzarsi delle rivalità etniche e alla riviviscenza delle

tendenze nazionalistiche, hanno in particolare portato in primo piano il problema della creazione di efficaci strumenti di prevenzione e gestione delle crisi e di composizione pacifica delle controversie. Benché in questo settore la fine della guerra fredda abbia schiuso possibilità inedite di rilancio del ruolo delle Nazioni Unite, come dimostrato dal successo, negli ultimi anni, di una serie di iniziative attuate o promosse dall'Onu in situazioni di cruciale importanza per la pace mondiale (fine della guerra Iran-Iraq, ritiro dei sovietici dall'Afghanistan e dei cubani dall'Angola, indipendenza della Namibia, crisi del sistema dell'*apartheid* in Sudafrica, liberazione del Kuwait), si è diffusa la consapevolezza che, soprattutto nel caso dell'Europa, occorresse creare, per la gestione delle crisi, dei meccanismi di intervento a base regionale, valorizzando a tal fine le potenzialità delle istituzioni esistenti.

Occorre tener presente che al momento dell'inizio della fase più acuta della crisi jugoslava (giugno 1991) sia il processo di istituzionalizzazione della Csce che quello di ristrutturazione delle istituzioni occidentali attraversavano una fase di delicata e in parte incerta transizione.

Risale al vertice di Parigi (novembre 1990) la decisione di avviare il processo di istituzionalizzazione della Csce. A metà del 1991 i nuovi organi della Csce avevano appena cominciato la loro attività. Necessitavano ancora, per così dire, di essere «collaudati». Inoltre, le loro competenze e i loro meccanismi operativi erano ancora, in larga misura, mal definiti. Ciò vale, in particolare, come verrà illustrato più in dettaglio in seguito, per il meccanismo di prevenzione dei conflitti e per quello di risoluzione pacifica delle controversie.

Anche la Nato era impegnata in un laborioso processo di autoriforma. Al vertice di Londra del luglio 1990 gli alleati avevano deciso di avviare una revisione complessiva della dottrina e del dispositivo militare dell'organizzazione. Fra gli obiettivi prioritari della ristrutturazione delle forze veniva in particolare incluso il rafforzamento delle capacità della Nato di gestione delle crisi. La gestione delle crisi - si poteva leggere in un documento approvato alla fine di maggio 1991 - «assumerà crescente importanza in futuro in modo da conformarsi alla vasta gamma, varietà e imprevedibilità dei rischi che sono di fronte all'alleanza»¹. In questo contesto gli alleati decidevano di creare una forza di reazione rapida multinazionale che «fornirà la base per uno schieramento flessibile di vari tipi di forze a seconda delle situazioni»². Tuttavia, il dibattito in seno alla Nato sul ruolo dell'organizzazione nella gestione delle crisi e sull'eventuale impiego delle forze alleate in situazioni che, pur non minacciando direttamente gli Stati membri, potevano mettere in pericolo la sicurezza in Europa, era ancora a uno stato embrionale.

(1) «Final Press Communique of the Defence Planning Committee and Nuclear Planning Group», riportato in *Atlantic News*, n. 2326, 30 mag. 1991, all., p. 3.

(2) *Ibidem*, p. 2.

C'è da aggiungere che al Consiglio atlantico di Copenhagen (6-7 giugno 1991), la grande maggioranza dei paesi Nato aveva escluso l'estensione delle competenze dell'organizzazione alle operazioni cosiddette «fuori area», esterne, cioè, all'area geografica definita dagli articoli 5 e 6 del trattato istitutivo dell'alleanza.

Il dibattito all'interno della CE era incentrato sulle decisioni da adottare al vertice di Maastricht in vista dell'ulteriore approfondimento del processo di integrazione economica e politica. Su alcuni problemi cruciali, come la distribuzione dei poteri fra le istituzioni comunitarie e la stessa struttura del trattato destinato a dar vita alla nuova Unione europea, rimanevano fra i Dodici profonde divergenze. Particolarmente rilevanti erano tali divergenze in materia di politica estera e di sicurezza comune (Pesc), a cominciare dal tipo di meccanismo di voto - il *consensus* o la maggioranza qualificata - da prescegliere. Per quanto riguarda la politica di sicurezza comune il nodo cruciale era rappresentato dal grado di autonomia che essa avrebbe dovuto avere rispetto a quella della Nato, specie nell'ipotesi di una sua estensione alla dimensione della difesa vera e propria. Tale problema era strettamente connesso con il futuro destino dell'Ueo, unica istituzione a partecipazione esclusivamente europea abilitata a occuparsi anche dell'aspetto militare della sicurezza.

Occorre notare che il processo di rivitalizzazione dell'Ueo avviato nel 1984 aveva conseguito, nel complesso, risultati assai modesti. Sebbene l'organizzazione avesse contribuito, con l'approvazione della «Piattaforma sugli interessi europei di sicurezza» (1987), al tentativo di definizione di un'autonoma identità europea in materia di sicurezza e svolto un ruolo attivo in due importanti operazioni «fuori area» - la guerra Iran-Iraq e l'intervento internazionale per la liberazione del Kuwait -, le sue competenze rimanevano ancora molto incerte e la sua struttura istituzionale oltremodo debole. Alla conferenza intergovernativa sull'Unione politica si erano manifestate forti divergenze sulla collocazione da assegnare all'Ueo nella futura struttura istituzionale europea. Mentre alcuni paesi comunitari - Francia, Germania, Belgio, Spagna - ne favorivano, a più o meno lungo termine, la trasformazione in un organo della costruenda Unione politica, una sorta di suo braccio militare, altri - Regno Unito, Portogallo, Paesi Bassi -, tradizionalmente più atlantisti, continuavano a vedervi soprattutto lo strumento per rafforzare il pilastro europeo all'interno della Nato o al massimo un possibile «ponte» tra Nato e CE (l'Italia, dopo essersi espressa per la prima ipotesi, ha cercato, come in altre occasioni, di favorire una soluzione di compromesso).

Il conflitto jugoslavo è subito apparso un *test* cruciale della capacità delle istituzioni internazionali - in particolare di quelle europee - di intervenire in modo attivo e efficace nella gestione delle crisi. Esso

rappresenta infatti il tipico caso di conflitto, nato da ragioni di rivalità etnica e da incompressibili spinte all'autodeterminazione, che si teme possa riprodursi, con il rischio aggiuntivo di un possibile effetto a catena, in altri Stati dell'Europa centro-orientale (come sta d'altronde già avvenendo nell'ex-Unione Sovietica). La tendenza di tali conflitti, in molti casi, ad espandersi al di là dei confini dei singoli Stati, internazionalizzandosi, evidenzia ulteriormente la necessità dell'acquisizione da parte della comunità internazionale di strumenti adeguati di intervento.

Numerosi commentatori hanno tratto dal fallimento degli sforzi fin qui intrapresi per porre termine al conflitto jugoslavo conclusioni apertamente pessimistiche sul futuro della sicurezza europea dopo la fine della contrapposizione fra i blocchi³. Tuttavia, la drammatica lezione jugoslava non sembra destinata a rimanere senza effetto sui processi di riforma delle istituzioni di sicurezza. Come verrà illustrato in questo saggio, essa è anzi al centro dell'intenso confronto politico in corso nelle varie sedi istituzionali sulle misure da adottare per un'effettiva gestione delle crisi. Dall'esito di tale confronto dipenderà, in misura senza dubbio determinante, la possibilità di costruire, nell'era del dopo-guerra fredda, uno stabile assetto di pace, fondato su un rafforzato ruolo delle istituzioni internazionali.

2. L'azione delle istituzioni nella crisi jugoslava

2.1. La Comunità europea

Lo strumento delle sanzioni economiche. Una reazione effettiva della comunità internazionale alla crisi jugoslava ha cominciato a prender forma solo nel giugno 1991, quando è apparso evidente che, con le dichiarazioni d'indipendenza di Slovenia e Croazia e l'inizio delle operazioni militari dell'esercito federale in Slovenia, si accentuava il pericolo di una progressiva *escalation*. Benché siano state attivate numerose istituzioni, è alla CE che si è subito guardato come all'attore istituzionale con le più alte possibilità di successo nella gestione della crisi. Il disimpegno americano, l'iniziale atteggiamento passivo dell'Onu, la sostanziale paralisi a cui la Csce è stata ben presto costretta dalla regola del *consensus*, hanno certamente contribuito a far cadere la scelta sulla CE. Quest'ultima è quindi stata, in una certa misura, obbligata. Ma si è anche partiti dalla convinzione che la CE, grazie ai suoi

(3) V., ad esempio, W. Wagner, «Acht Lehren aus dem Fall Jugoslawien», in *Europa Archiv*, vol. 47, n. 2, 25 gen. 1992, pp. 31-41.

importanti legami economici e commerciali con le repubbliche jugoslave, disponesse di una leva decisiva di pressione di cui erano invece prive le altre istituzioni. È da notare che, con la fine della tensione Est-Ovest, si è largamente diffusa l'idea che lo strumento economico - nella forma, in particolare, delle sanzioni - possa avere un ruolo crescente nella gestione delle crisi.

A partire dalla firma di un primo accordo di cooperazione bilaterale nel 1970, i rapporti economici tra la CE e la Jugoslavia si erano andati costantemente intensificando. In anni più recenti Belgrado aveva beneficiato di una serie di programmi di assistenza tecnica e finanziaria diretti dalla CE o dal Gruppo dei 24 in cui i Dodici hanno un ruolo preminente. L'ultimo accordo che prevedeva la concessione di prestiti della CE alla Jugoslavia, firmato il 24 giugno 1991, era stato esplicitamente presentato come un contributo al tentativo di superare la crisi. Una crescita costante avevano anche registrato gli scambi commerciali tra la Jugoslavia e i paesi comunitari.

La minaccia di interrompere questo processo di riavvicinamento e di crescente cooperazione bilaterale è stato visto come un potente strumento in mano alla CE per tentare di influenzare il comportamento delle parti in conflitto, inducendole a ricercare una risoluzione pacifica della crisi.

In effetti i mediatori della CE hanno ripetutamente agitato la minaccia di sanzioni economiche per ottenere la sospensione delle ostilità. I successivi accordi per il cessate-il-fuoco promossi dalla CE sono stati conclusi sotto ripetute minacce di questo tipo. Il fatto che tutti gli accordi siano stati sistematicamente violati - o semplicemente ignorati -, spesso immediatamente dopo essere stati sottoscritti, ha messo in luce l'assai dubbia utilità della minaccia delle sanzioni economiche, specie se indiscriminate, in una situazione di conflitto aperto. Con il progressivo aggravamento della crisi, lo strumento delle sanzioni economiche è venuto progressivamente perdendo efficacia e credibilità. Va aggiunto che una politica di sanzioni selettive, dirette cioè solo contro una delle parti in conflitto, è stata per lungo tempo esclusa, oltre che per le motivazioni politiche di cui si dirà in seguito, anche per la convinzione che esse fossero scarsamente efficaci dato l'alto grado di interdipendenza esistente fra le economie delle varie repubbliche.

Il meccanismo per l'adozione delle sanzioni selettive è stato varato dai ministri degli Esteri dei Dodici l'8 novembre, in una riunione ministeriale straordinaria tenuta a Roma in margine al vertice della Nato. Veniva approvata una lista di misure di boicottaggio economico nei confronti dell'intera Jugoslavia, ma si stabiliva nel contempo che misure compensatrici sarebbero state applicate alle repubbliche che avessero dimostrato di negoziare in buona fede per il raggiungimento della pace. La distinzione tra le repubbliche disposte a cooperare alla

soluzione politica - Slovenia, Croazia, Macedonia, Bosnia-Erzegovina -, cui applicare le misure compensatrici, e quelle che tendevano invece ad ostacolarla - Serbia e Montenegro - veniva però decisa dai Dodici solo il 2 dicembre, dopo un acceso dibattito nel corso del quale Francia e Grecia esprimevano profonde riserve (la Grecia si asteneva nel voto finale). Sulla base di un'analisi della struttura economica della Serbia e del Montenegro, alcuni autori hanno sottolineato l'impatto relativamente modesto che le sanzioni decise dalla Comunità sembrano destinate ad avere sulle due repubbliche⁴. Nel campo delle sanzioni economiche, più incisivo avrebbe potuto essere un embargo sui prodotti petroliferi. Nella riunione dell'8 novembre i Dodici hanno rivolto al Consiglio di Sicurezza dell'Onu un appello per l'adozione dell'embargo petrolifero, ma hanno poi rinunciato a esercitare una pressione effettiva perché il Consiglio arrivasse in tempi rapidi a tale decisione.

È da sottolineare che diversi leader della CE hanno mostrato una fiducia, rivelatasi eccessiva, nell'efficacia dissuasiva delle sanzioni economiche. Ponendo l'accento sulle condizioni disastrose dell'economia jugoslava, il presidente della Commissione CE, Jacques Delors, ha insistito, ad esempio, in varie occasioni, sul concetto che le sanzioni economiche avrebbero avuto un effetto certo, quantomeno nel lungo termine⁵.

Tra arbitrato e mediazione politica. La CE ha cercato di assolvere nella crisi jugoslava - con l'esplicito consenso dell'Onu e della Csce - a responsabilità per le quali era ben lungi dall'essere adeguatamente attrezzata. La sua azione ha risentito in particolare dall'assenza di una struttura istituzionale per l'elaborazione e attuazione delle decisioni di politica estera. Proprio la varietà e complessità dei compiti che i Dodici si sono venuti assumendo - gestione del negoziato fra le parti, promozione delle azioni della Csce, invio degli osservatori, aiuto umanitario - avrebbero richiesto degli adeguati meccanismi e un solido apparato di coordinamento. Il meccanismo della Cooperazione politica europea (Cpe) e quello rotatorio della Troika hanno rivelato, come mai prima, tutta la loro insufficienza. A ciò deve aggiungersi l'assenza di rapide e efficaci procedure di consultazione e cooperazione politica tra la CE e gli Usa. La «Dichiarazione sulle relazioni tra la Comunità europea e gli Stati Uniti», sottoscritta nel novembre 1990, non ha infatti aggiunto novità di sostanza ai meccanismi di consultazione bilaterale esistenti.

(4) V., in particolare, J. Reuter, «Der Bürgerkrieg in Jugoslawien. Kriegsmüdigkeit, Kriegspsychose und Wirtschaftsverfalle», in *Europa Archiv*, vol. 46, n. 24, 25 dic. 1991, pp. 703-709.

(5) V. il discorso di Delors, al Parlamento europeo del 10 dic. 1991, citato in *Europe*, n. 5565, 12 sett. 1991, pp. 4-5 e la sua dichiarazione dopo l'incontro dei ministri degli Esteri del 5 e 6 ottobre, citata in *ibidem*, n. 5583, 7-8 ott. 1991, p. 5.

Al vertice di Maastricht (9-10 dicembre 1991) i Dodici hanno deciso di rendere la Pesc parte integrante della futura Unione europea, ma non hanno realizzato progressi significativi verso il superamento della regola del voto a maggioranza per le decisioni di politica estera. Le differenze di opinioni emerse in seno della Comunità sulle iniziative da intraprendere nella crisi jugoslava - il contrasto, in particolare, sull'opportunità di assumere una chiara presa di posizione in favore delle repubbliche secessioniste - hanno anzi contribuito a rafforzare i dubbi, già assai diffusi, sull'estensione del voto a maggioranza qualificata al campo della politica estera e di sicurezza. È d'altronde discutibile che il vincolo rappresentato dalla regola del voto all'unanimità abbia effettivamente contribuito a frenare l'azione comunitaria nella crisi jugoslava. Ha anzi forse agito da stimolo alla ricerca di posizioni comuni. Tuttavia, esso si è dimostrato chiaramente inadeguato quando si è trattato di assumere decisioni sulla base di criteri predeterminati di valutazione, come nel caso del riconoscimento delle repubbliche (l'opposizione della Grecia ha impedito il riconoscimento della Macedonia, che pure possedeva i requisiti richiesti).

Per favorire una soluzione pacifica della crisi jugoslava, la CE non solo si è impegnata in un ruolo di mediazione politica, ma ha promosso di sua iniziativa la creazione di un organo - la commissione Badinter - con funzione di arbitrato. Il meccanismo messo in piedi frettolosamente dai ministri degli Esteri dei Dodici il 27 agosto - una conferenza di pace, inclusiva di una commissione di arbitrato, sotto la presidenza di Lord Peter Carrington e con sede a L'Aja - è stato il frutto di una decisione *ad hoc* presa sotto l'incalzare degli eventi. I leader della CE hanno considerato prioritario l'obiettivo di attivare, il più presto possibile, un canale diplomatico tra le parti in conflitto e, successivamente, anche di fronte al progressivo aggravarsi della crisi, di mantenerlo aperto. La definizione delle regole procedurali della commissione di arbitrato è stata demandata ai suoi membri (cinque giuristi appartenenti ad altrettanti paesi della Comunità), mentre la stessa relazione tra la conferenza di pace come organo politico e la commissione di arbitrato come organo giuridico è rimasta incerta. Alcuni problemi, in particolare quello della definizione delle frontiere, presentavano in effetti un inestricabile groviglio di aspetti politici e giuridici. La discussione in seno alla conferenza si è articolata in tre gruppi di lavoro: (i) futura struttura costituzionale della Jugoslavia; (ii) problemi delle minoranze; (iii) problemi economici. È da notare che alla conferenza sono stati ufficialmente ascoltati anche i rappresentanti delle comunità serbe della Krajina e della Slavonia.

Al tavolo della trattativa i Dodici hanno presentato proposte per un riassetto politico generale del territorio jugoslavo. Il piano illustrato nella riunione della conferenza di pace del 5 novembre - contenente

alcune modifiche rispetto a una precedente proposta del 18 ottobre - era basato sui seguenti punti: la creazione di «un'associazione libera di repubbliche sovrane e indipendenti»; la possibilità, per le repubbliche che lo volessero, di formare uno Stato comune; la costituzione di un'unione doganale e di un mercato comune; l'attivazione di meccanismi di cooperazione in campo monetario; il raggiungimento di accordi di cooperazione in materia di difesa; la tutela di una serie di diritti umani e di diritti dei gruppi etnici e nazionali, dettagliatamente elencati; la concessione di uno speciale statuto di autonomia alle zone dove la maggioranza è costituita da taluni gruppi nazionali o etnici; l'accettazione di determinate procedure di arbitrato per risolvere eventuali dispute o contenziosi⁶. Al riconoscimento del diritto delle repubbliche secessioniste all'indipendenza s'associava quindi la richiesta di mantenere, o di ricostituire, un minimo di cooperazione e di interdipendenza e di garantire il rispetto delle minoranze. La bocciatura da parte della Serbia del piano elaborato dai Dodici ha portato al congelamento della conferenza di pace, che, a partire dall'inizio di novembre, ha in pratica perso ogni funzione attiva (a gennaio la sua sede è stata spostata da L'Aja a Bruxelles). La commissione Badinter ha comunque continuato a svolgere un ruolo importante come organo per il sostegno giuridico alle decisioni politiche dei Dodici.

Il dibattito sul riconoscimento delle repubbliche secessioniste. La CE ha mantenuto a lungo una posizione di equidistanza tra le parti in conflitto. Anche dopo aver cominciato a identificare ufficialmente nei Serbi i maggiori responsabili del progressivo deterioramento della situazione, i Dodici hanno continuato a denunciare le violazioni dei cessate-il-fuoco da parte dei Croati e a mettere in guardia contro il pericolo rappresentato dall'estremismo nazionalistico.

Il motivo politico principale che ha indotto la maggioranza degli Stati comunitari ad adottare quest'atteggiamento, non condiviso dalla Germania, è stato il timore che, schierandosi apertamente a favore di Sloveni e Croati, si potessero favorire le tendenze all'autodeterminazione in altre repubbliche della Jugoslavia, innanzitutto in Bosnia-Erzegovina, con il rischio di un'estensione del conflitto non solo all'interno, ma anche all'esterno del territorio della Jugoslavia. Pericolose per la stabilità dell'intera regione balcanica apparivano in particolare l'aspirazione della popolazione albanese del Kosovo a una riunificazione con l'Albania e il possibile emergere di rivendicazioni bulgare sulla Macedonia (quest'ultima prospettiva era paventata soprattutto dalla Grecia). A ciò si è accompagnata la preoccupazione di alcuni Stati di evitare atti che potessero indirettamente fornire pretesti o

(6) V. *ibidem*, n. 5592, 19 ott. 1991, p. 3 e *ibidem*, n. 5603, 6 nov. 1991, p. 4.

legittimazioni a minoranze interne percorse da spinte autonomistiche o indipendentiste (casi tipici sono quelli dei corsi in Francia e dei baschi in Spagna). Ma ha indubbiamente anche influito la volontà di evitare che, schierando apertamente la CE contro i Serbi, la si privasse della possibilità di continuare a svolgere un ruolo attivo di mediazione.

Solo a fine ottobre, di fronte ai ripetuti attacchi serbi contro le città croate - Dubrovnik, in particolare, - la CE decideva di abbandonare la politica di equidistanza fin allora seguita. «Gli accordi per il cessate il fuoco - affermavano i Dodici in una dichiarazione adottata il 27 ottobre, subito diventata nota come la «dichiarazione su Dubrovnik» - sono stati violati da tutte le parti, ma i recenti attacchi dell'esercito federale non solo paragonabili a nessun'altra violazione da parte croata»⁷. Spostando il tiro dal campo militare a quello politico, i Dodici, in una dichiarazione approvata il giorno successivo, denunciavano l'incompatibilità del comportamento serbo - la posizione di chiusura tenuta alla conferenza di pace, il colpo di Stato perpetrato il 3 ottobre dai membri del blocco serbo della presidenza federale e il loro annuncio di un piano per la creazione di una «Grande Serbia» - con i principi irrinunciabili sulla base dei quali ricercare una soluzione pacifica della crisi⁸.

Solo sette settimane dopo questa presa di posizione la CE arrivava a una decisione sul riconoscimento delle repubbliche secessioniste. Il dibattito fra i Dodici sul riconoscimento è stato particolarmente acceso, a tratti lacerante, ma il comune interesse a mantenere un'unità di azione ha impedito che si producesse una rottura che non solo avrebbe inferto un duro colpo alla speranza di costruire una politica estera comune, ma avrebbe anche potuto aprire la strada a una riedizione della disastrosa politica delle sfere di influenza nella regione balcanica.

Per tutta la seconda metà del 1991 due tesi contrapposte si sono confrontate sul problema del riconoscimento. Mentre secondo il governo tedesco il riconoscimento era necessario per convincere i leader serbi e i capi dell'armata federale dell'insostenibilità della loro politica e per indurli così a modificarla, altri governi europei, quelli francese e britannico in particolare, e, con toni ancora più netti, l'amministrazione americana hanno ripetutamente messo in guardia dal pericolo che il riconoscimento, legittimando le spinte separatistiche, portasse a un'ulteriore estensione del conflitto, in particolare alla Bosnia-Erzegovina.

I tedeschi hanno fatto del problema del riconoscimento anche una questione di principio, sottolineando l'impossibilità di negare a Sloveni e Croati quel diritto all'autodeterminazione in nome del quale era stata attuata l'unificazione del loro paese. C'è chi ha visto in quest'atteggiamento un riflesso della tendenza tipica dei tedeschi a ragionare più in termini di principio che in modo pragmatico. Ma ben più concreta è stata

(7) *Ibidem*, n. 5598, 28-29 ott. 1991, p. 6.

(8) *Ibidem*, n. 5599, 30 ott. 1991, pp. 4-5.

l'influenza esercitata dagli immigrati croati e sloveni e da alcuni importanti giornali nazionali, primo fra tutti la «Frankfurter Allgemeine Zeitung», che, oltre a far valere il dovere di solidarietà verso popolazioni che vantano un legame storico con la Germania, hanno sollecitato il governo a dar prova di capacità di iniziativa autonoma, non rassegnandosi alla passività comunitaria. Sin dall'inizio di settembre i dirigenti tedeschi hanno prospettato, in ripetute dichiarazioni, la possibilità di un riconoscimento unilaterale e in tempi ravvicinati di Slovenia e Croazia. Ma fino a dicembre ha prevalso a Bonn la decisione politica di astenersi da iniziative che, creando fratture difficilmente sanabili all'interno della Comunità, potessero compromettere le prospettive di successo del vertice di Maastricht.

I paesi riluttanti a decidere il riconoscimento, dal canto loro, hanno insistito soprattutto sulla sua inopportunità prima del raggiungimento di una soluzione generale della crisi jugoslava. L'analogia con la situazione dei paesi baltici è stata giudicata impropria sulla base dell'argomentazione che, nel caso delle repubbliche jugoslave, segnatamente la Croazia, il riconoscimento del diritto all'indipendenza avrebbe comunque lasciato irrisolte alcune questioni vitali, come la delimitazione dei confini e la protezione dei diritti delle minoranze. Tuttavia, il fatto che gli stessi paesi contrari a un riconoscimento in tempi brevi abbiano sin dall'inizio ammesso che esso sarebbe stato prima o poi inevitabile, a prescindere dal successo o meno dello sforzo di mediazione, ha indebolito la coerenza della loro posizione. C'è da aggiungere che, specie nel caso francese, ha influito la preoccupazione, che, in assenza di una soluzione politica generale della crisi, il riconoscimento di Slovenia e Croazia potesse schiudere le porte a una crescente influenza tedesca nei Balcani.

La riluttanza della CE ad accogliere la richiesta di riconoscimento delle repubbliche secessioniste è diventata oggetto di crescenti critiche man mano che la crisi si aggravava e diventavano evidenti il sostegno fornito ai guerriglieri serbi dall'esercito federale e la volontà della Serbia di sfruttare la sua preponderanza militare per assumere il controllo di porzioni sempre più ampie del territorio croato. L'azione militare degli autonomisti serbi in Croazia è sempre meno apparsa come una reazione spontanea di autodifesa di una minoranza etnica che si sentiva minacciata e sempre più come parte del progetto volto a creare la «Grande Serbia».

La pressione dei tedeschi sui partner comunitari s'intensificava dopo il vertice di Maastricht. Il governo di Bonn tornava a prospettare una decisione unilaterale in favore del riconoscimento. La reazione non si faceva attendere. Sia il presidente della Conferenza di pace dell'Aja, Lord Carrington, che il segretario generale dell'Onu, Perez de Cuellar, invitavano la CE alla cautela. Il vicesegretario di Stato americano,

Lawrence Eagleburger, metteva in guardia contro il rischio di danneggiare irrimediabilmente le prospettive di pace, affermando che il riconoscimento prematuro di Slovenia e Croazia «condurrebbe inevitabilmente a un ancor più grande bagno di sangue»⁹. Con l'appoggio di Washington, Francia e Regno Unito ottenevano che il Consiglio di Sicurezza dell'Onu inserisse nella risoluzione 724 del 15 dicembre un appello a «astenersi da ogni azione che potrebbe contribuire a accrescere la tensione, a ostacolare l'instaurazione di un cessate-il-fuoco e a impedire o ritardare uno sbocco pacifico del conflitto»¹⁰.

Fra gli Stati comunitari prevaleva tuttavia, ancora una volta, la volontà di giungere a un compromesso, evitando traumatiche rotture. Il 16 dicembre, i Dodici approvavano, in sede di Cooperazione politica, una dichiarazione sulle «linee direttrici sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa orientale e in Unione Sovietica». Fra i requisiti fissati per il riconoscimento figuravano la garanzia dei diritti dei gruppi etnici e nazionali e delle minoranze, il rispetto dell'inviolabilità dei confini e l'impegno a risolvere mediante accordo le controversie pendenti¹¹. L'intento dichiarato era quello di disporre di un catalogo di principi che permettesse di evitare, di fronte alle varie richieste di riconoscimento, di dover prendere decisioni caso per caso. Parallelamente, veniva approvata una specifica dichiarazione sulla Jugoslavia nella quale si assegnava alla commissione Badinter il compito di verificare quale delle repubbliche secessioniste che ne avrebbero fatto richiesta soddisfacevano le condizioni poste per il riconoscimento. La data per la decisione definitiva veniva fissata al 15 gennaio. È da notare che mentre il ministro degli Esteri Genscher aveva proposto che il riconoscimento avesse luogo entro 24 ore, altri paesi avrebbero voluto scadenze più lontane del 15 gennaio.

I tedeschi interpretavano la soluzione di compromesso raggiunta come l'avvio di un processo che avrebbe portato automaticamente al riconoscimento. Il 23 dicembre, il governo di Bonn, mettendo per la prima volta gli altri partner europei di fronte al fatto compiuto, annunciava che a metà gennaio avrebbe in ogni caso allacciato relazioni diplomatiche con Croazia e Slovenia. Si trattava di un'aperta rottura della solidarietà politica comunitaria. I dirigenti tedeschi vi si risolvevano anche per evitare che la CE il 15 gennaio rimandasse nuovamente il riconoscimento.

Nel suo rapporto, la commissione Badinter stabiliva che solo Slovenia e Macedonia risultavano adempiere pienamente alle condizioni poste dai Dodici. In Croazia mancavano invece, secondo la commissione, sufficienti garanzie costituzionali per la protezione delle minoranze

(9) Cit. in *International Herald Tribune*, 16 dic. 1991.

(10) Cit. in *Le Monde*, 17 dic. 1991.

(11) V. *Europe*, n. 5632, 18 dic. 1991, pp. 3-4.

(il presidente croato Tudjman aveva in effetti promosso una politica di discriminazione delle minoranze serbe), mentre per la Bosnia-Erzegovina si sollecitava l'effettuazione di un referendum che permettesse di stabilire l'effettiva volontà della popolazione.

I Dodici decidevano tuttavia di riconoscere Slovenia e Croazia. Nel caso croato ci si accontentava di un generico impegno di Tudjman a modificare la costituzione nel senso indicato dalla commissione Badinter. Il riconoscimento della Macedonia risultava impossibile a causa dell'opposizione della Grecia. La decisione dei Dodici appariva quindi, nel complesso, dettata più da motivazioni politiche che di principio. Con l'approvazione delle linee guida per il riconoscimento dei nuovi Stati la CE si era proposta di definire una volta per tutte dei criteri oggettivi sulla base dei quali rispondere alle richieste di riconoscimento. Ma la decisione concreta assunta nel caso delle repubbliche jugoslave è stata troppo politicamente condizionata per costituire, da questo punto di vista, un valido precedente.

Nelle sue conclusioni la commissione Badinter sottolineava che le frontiere amministrative dell'ex-Jugoslavia dovevano acquisire il carattere di frontiere protette dal diritto internazionale. Veniva così di fatto respinta la richiesta, formalmente avanzata dalla presidenza jugoslava, che, in caso di secessione di alcune repubbliche, si aprisse un negoziato sulle frontiere, non essendo accettabile l'automatica trasformazione di frontiere amministrative in frontiere internazionali. I Dodici si erano invece mostrati più flessibili nella dichiarazione del 31 dicembre sul riconoscimento delle ex-repubbliche sovietiche, sostenendo che «il riconoscimento non deve significare l'accettazione da parte della Comunità e dei suoi Stati membri della posizione adottata da una qualunque di queste repubbliche per quanto concerne dei territori che sono oggetto di una controversia tra due o varie repubbliche»¹².

Nel caso della Bosnia-Erzegovina, la presa di posizione della CE aveva per effetto di sollecitare l'indizione, in tempi brevi, di un referendum sull'indipendenza (29 febbraio - 1 marzo), che veniva però disertato dai serbi. La vittoria dei sì spianava la strada al riconoscimento della Bosnia-Erzegovina da parte della CE (7 aprile) e poi alla sua ammissione nella Csce (30 aprile), benché rimanessero irrisolti tutti i principali problemi relativi alla convivenza tra le tre componenti della popolazione della repubblica (serba, croata e musulmana). I successivi drammatici sviluppi in Bosnia-Erzegovina, dove si è giunti alla guerra civile totale, hanno mostrato che la tappa del referendum non ha rappresentato alcun reale contributo al superamento della crisi nella repubblica e ha anzi forse contribuito, irrigidendo la posizione delle parti, al suo aggravamento.

(12) *Ibidem*, n. 5638, 3 gen. 1992, p. 4.

2.2. L'Unione dell'Europa occidentale

La principale attività svolta dall'Ueo in relazione alla crisi jugoslava è stata lo studio delle condizioni operative per l'invio di una forza militare europea. A questo tema sono state dedicate le due riunioni straordinarie del Consiglio dell'Ueo svoltesi il 19 e il 30 settembre. È da notare che entrambe le riunioni sono state convocate su invito della CE e con lo scopo dichiarato di aprire la strada a successive decisioni della Comunità. Pur essendo formalmente autonoma, l'Ueo ha così di fatto agito, in questa circostanza, come un organo subordinato al processo decisionale della Comunità, con il compito di preparare e, laddove necessario, tradurre in atto le decisioni di quest'ultima. Come accennato nell'introduzione, è questo esattamente il ruolo che taluni Stati comunitari vorrebbero che l'Ueo andasse progressivamente assumendo. Un primo coordinamento tra l'attività della CE e dell'Ueo era stato già sperimentato durante la crisi del Golfo. Anche un altro elemento importante, la presenza alle riunioni del Consiglio Ueo di rappresentanti di paesi europei non membri dell'organizzazione, si era già verificato durante la crisi del Golfo (la partecipazione dell'Irlanda, paese neutrale, è stata invece una novità assoluta). Si è quindi assistito al consolidamento di una tendenza a fare dell'Ueo uno strumento a servizio della sicurezza dell'insieme degli Stati europei.

Al vertice di Maastricht i Dodici hanno sancito nel trattato sull'Unione europea il nuovo legame istituzionale e operativo con l'Ueo. In base all'articolo J.4 del trattato, dedicato alla politica estera e di difesa comune, la futura Unione potrà chiedere all'Ueo di «elaborare e attuare decisioni e azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel campo della difesa». Inoltre, in una riunione tenuta in margine al vertice CE di Maastricht, i paesi membri dell'Ueo hanno approvato una dichiarazione nella quale è stato stabilito che «l'Ueo sarà sviluppata come la componente di difesa dell'Unione europea». Tuttavia, è stato nel contempo riaffermato il suo ruolo come «mezzo per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica». I paesi membri hanno inoltre concordato un rafforzamento del ruolo propriamente operativo dell'organizzazione.

L'attività dell'Ueo è rimasta comunque puramente consultiva, data la decisione finale dei Dodici di escludere l'invio nella zona del conflitto di una forza armata europea. Oltre a rendere più evidente il legame con la CE, l'invio in Jugoslavia di una forza armata dell'Ueo avrebbe costituito, per almeno due aspetti, un importante precedente per quanto riguarda il ruolo dell'organizzazione. Si sarebbe infatti trattato: (i) della sua prima operazione terrestre; (ii) del suo primo intervento in Europa.

In realtà le condizioni poste dai Dodici per l'invio di una forza armata europea - il consenso delle parti in conflitto e la garanzia di un pieno rispetto del cessate-il-fuoco - erano tali da renderlo, sin dall'inizio, assai

improbabile. Ciò nonostante, nella riunione del 19 settembre, i ministri degli Esteri della CE chiedevano all'Ueo di elaborare uno studio preliminare sulle diverse possibili opzioni relative alle dimensioni e ai compiti di eventuali forze da inviare in Jugoslavia. In un'iniziativa comune, il presidente francese François Mitterrand e il cancelliere tedesco Helmut Kohl si pronunciavano in favore dell'invio di truppe per il mantenimento della pace in grado di svolgere un ruolo di interposizione tra le parti in conflitto. La proposta si scontrava tuttavia contro l'aperta opposizione di alcuni paesi comunitari, in particolare Regno Unito, Portogallo e Danimarca, e la freddezza di altri. Anche sulle quattro opzioni elaborate dall'Ueo si manifestavano fra i Dodici marcati contrasti. Mentre ad esempio la Francia sosteneva l'opzione più impegnativa - una forza di 20.000 effettivi più altre 10.000 persone di sostegno per controllare il rispetto del cessate-il-fuoco e contribuire al mantenimento della pace - il Regno Unito accettava solo l'idea di una forza di dimensioni limitate (2.000-3.000 effettivi) per la protezione degli osservatori. Quest'ultima è stata in realtà l'unica opzione presa seriamente in considerazione. Anch'essa si è dimostrata tuttavia impraticabile a causa del rapido intensificarsi dei combattimenti. È da ricordare comunque che durante una riunione svoltasi a Metz dal 15 al 25 ottobre la cellula militare dell'Ueo ha continuato a lavorare all'elaborazione di piani operativi per un eventuale intervento europeo.

I Serbi hanno sin dall'inizio apertamente osteggiato l'idea di una presenza militare europea sul territorio jugoslavo, accusando la CE di non essere affatto imparziale, ma di favorire, con la sua politica, le repubbliche secessioniste (la tesi ripetutamente sostenuta dai leader serbi è che la CE è manipolata dalla Germania, ansiosa di riprendere i suoi progetti di conquista della Jugoslavia). Anche i sovietici hanno fermamente contrastato i progetti di un intervento militare della CE attraverso l'Ueo. In una dichiarazione emessa all'inizio di agosto Mosca ha addirittura minacciato la trasformazione del conflitto jugoslavo, in caso di intervento promosso dalla CE, in una guerra di dimensioni paneuropee. Dopo il fallito golpe di agosto l'atteggiamento del Cremlino sul problema jugoslavo è sensibilmente mutato, divenendo assai più cooperativo nei confronti degli occidentali, ma è rimasta la sua contrarietà a un'azione militare diretta e attuata dai soli paesi dell'Europa occidentale. Sul piano legale, la CE non poteva quindi contare né sul consenso delle parti in conflitto né, data l'opposizione di Mosca, su un mandato del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. C'è da aggiungere che le truppe europee sarebbero state quasi certamente fatte oggetto di attacchi. Ciò avrebbe posto la CE di fronte al difficile dilemma se abbandonare il campo o impegnarsi in una crescente *escalation*. Nelle discussioni in sede CE e Ueo Londra ha insistito soprattutto su quest'aspetto. Citando l'esperienza dell'Irlanda del Nord e di Cipro, i

rappresentanti britannici hanno ripetutamente messo in guardia contro il rischio di impegnare le forze europee in Jugoslavia per un periodo indeterminato di tempo.

Considerando tutti questi elementi, si può legittimamente sostenere che l'ipotesi di un intervento militare europeo, almeno quando è stato discussa nella prima metà del 1991, non era realistica. Prospettando ripetutamente quest'ipotesi, i leader europei sembrano aver ignorato, più o meno intenzionalmente, i limiti delle loro possibilità.

La stessa iniziativa congiunta franco-tedesca per l'invio di una forza di interposizione ha avuto degli aspetti paradossali. I tedeschi hanno infatti sostenuto la necessità di un intervento militare al quale non avrebbero partecipato per motivi costituzionali. Quanto ai francesi, va notato che lo stesso Mitterrand ha ammesso, ad appena due giorni dal lancio della proposta della forza di interposizione, che essa avrebbe difficilmente potuto operare in una situazione di conflitto aperto. L'iniziativa franco-tedesca ha avuto in realtà lo scopo, più che di sostenere un piano concreto, di dimostrare la volontà dei due paesi di continuare a agire in stretta cooperazione, nonostante le divergenze di vedute sul problema del riconoscimento delle repubbliche secessioniste. La sua importanza è stata, in altre parole, preminentemente politica.

Più in generale, il dibattito all'interno della CE e dell'Ueo sull'opzione militare, pur non approdando a un risultato concreto, non è stato del tutto inutile. Esso ha certamente contribuito a impedire che i governi europei perseguissero politiche separate. Inoltre, in sede Ueo l'esperienza acquisita con l'elaborazione dei piani di intervento in Jugoslavia è stata considerata importante ai fini della definizione del ruolo dell'organizzazione, soprattutto sul piano operativo¹³. È da notare che è da tempo in discussione al Consiglio dell'Ueo il problema delle misure da adottare per mettere in grado l'organizzazione di svolgere un ruolo attivo nella gestione delle crisi in Europa. Una delle proposte su cui si è venuto formando un largo consenso e in favore della quale si è più volte pronunciata l'Assemblea dell'Ueo è la creazione di una forza di azione rapida per missioni di mantenimento della pace su mandato delle Nazioni Unite o della Csce.

2.3. La Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa

Prevenzione dei conflitti. La creazione di un Centro per la prevenzione dei conflitti (Cpc) è stata fra le più importanti decisioni assunte al vertice di Parigi della Csce (19-21 novembre 1990). In base al

(13) V., in particolare, il rapporto presentato all'Assemblea dell'Ueo da H. Scheffer, relatore del comitato di difesa, su «*Operational Arrangements for WEU, the Yugoslav Crisis*», Western European Union, document n. 1294, 27 nov. 1991.

documento fondamentale approvato al vertice, la «Carta di Parigi per una nuova Europa», il compito generale del Cpc - che ha cominciato formalmente la sua attività il 18 marzo 1991 - è quello di assistere il Consiglio dei ministri degli Esteri, supremo organo decisionale della Csce, nel ridurre il rischio di conflitti. Il documento supplementare sulla nuova struttura istituzionale della Csce, varato anch'esso a Parigi, precisa che il ruolo iniziale del Cpc consiste nel sostenere l'attuazione delle misure per la fiducia e la sicurezza (Csbm) approvate a Vienna il 17 novembre 1990. Uno stato preoccupato per attività militari inusuali o non programmate intraprese da un altro Stato e che si dichiara non soddisfatto delle assicurazioni ottenute attraverso i contatti bilaterali può ottenere la convocazione di una riunione del Cpc sul problema. In pratica, secondo quanto deciso a Vienna e a Parigi, il compito del Cpc nel campo della prevenzione dei conflitti consiste essenzialmente nel portare alla luce operazioni coperte dietro cui uno Stato potrebbe nascondere preparativi per un attacco militare contro un altro. Ciò corrisponde alla filosofia originaria che ha presieduto alla creazione della Csce. Quest'ultima non è stata infatti concepita per affrontare crisi interne ai singoli Stati membri, ma per ridurre la probabilità di conflitti fra di essi. Già a Parigi alcuni Stati avrebbero invece voluto fare del Cpc un organo con competenze assai più ampie, in grado di affrontare tutte le crisi derivanti dalla violazione dei principi Csce, anche quelli di natura non militare (la Germania aveva presentato uno specifico progetto basato su tale idea). La soluzione di compromesso raggiunta ha consistito nel prevedere che il Cpc possa assumere in futuro funzioni aggiuntive rispetto a quella di semplice strumento per l'attuazione delle Csbm, qualora il Consiglio decida in tal senso¹⁴.

Al primo vertice del Consiglio Csce svoltosi a Berlino il 19 e 20 giugno è stato inoltre approvato, sulla base di un'indicazione già contenuta nella Carta di Parigi, un «meccanismo per consultazioni e cooperazione riguardo a situazioni di emergenza». Esso si applica a situazioni di emergenza che sorgano dalla violazione di uno dei principi dell'Atto Finale di Helsinki - il documento che ha segnato l'atto di nascita della Csce - o da fatti che mettano in pericolo la pace, la sicurezza o la stabilità. Uno Stato preoccupato da una tale situazione può cercare di ottenere dei chiarimenti dallo Stato o gli Stati coinvolti. La risposta deve arrivare entro 48 ore. Qualora la situazione dovesse rimanere irrisolta, uno Stato può richiedere una riunione di emergenza del Comitato degli Alti Funzionari (Cso), l'organo esecutivo del Consiglio. Tale richiesta deve essere obbligatoriamente accolta se appoggiata da altri 12 Stati.

(14) V. V. Y. Ghebali, «The Csce Conflict Prevention Center», in *International Defense Review*, n. 3, 1991, p. 219.

Il meccanismo varato a Berlino consente quindi di convocare una riunione della Csce per discutere di una situazione di emergenza di natura sia militare che non militare anche se non tutti gli Stati partecipanti sono favorevoli al suo svolgimento. La regola del *consensus* torna tuttavia a valere quando si tratta di prendere delle decisioni per affrontare concretamente la situazione di emergenza. È da notare inoltre che, su insistenza dell'Urss, i ministri degli Esteri, nell'approvare a Berlino il meccanismo di emergenza, hanno ribadito l'impegno a rispettare il principio della non-ingerenza negli affari interni di uno stato.

Entrambi i meccanismi - quello riguardanti le attività militari inusuali e quello di emergenza - sono stati attivati in occasione alla crisi jugoslava.

Il Cpc si riuniva il 1° luglio 1991 su richiesta dell'Austria, che, parallelamente all'Italia, aveva provveduto in precedenza (27 giugno) a notificare a Belgrado la sua preoccupazione per le attività militari inusuali in Jugoslavia. L'unico risultato della riunione era un appello alle parti per un immediato cessate-il-fuoco e per il ritorno delle truppe federali nelle caserme. Veniva invece bocciata la proposta, avanzata dall'Austria, di inviare in Jugoslavia degli osservatori della Csce.

Il ricorso al meccanismo d'emergenza veniva deciso dalla CE durante il Consiglio europeo di Lussemburgo (28 giugno). Il presidente di turno del Consiglio, il lussemburghese Jacques Santer, inviava alle autorità jugoslave una lettera con richiesta di chiarimenti. Insoddisfatti della risposta ricevuta da Belgrado e preoccupati per l'aggravamento della crisi verificatosi nel frattempo, i Dodici decideranno di chiedere la convocazione del Cso. A questa richiesta si associarono anche Austria, Ungheria, Norvegia, Svezia e Usa.

Il Cso si riuniva a Praga il 3 e 4 luglio, raggiungendo un accordo sull'offerta di una missione di «buoni uffici» per favorire il dialogo fra le parti e sull'invio di una missione di monitoraggio del cessate-il-fuoco promosso dalla CE. L'opposizione di Serbia e Urss impediva l'adozione di misure più incisive. Risultava ben presto evidente che, a causa della regola del *consensus*, la Csce non avrebbe potuto svolgere un ruolo attivo nella crisi. Le successive riunioni del Cso dedicate al problema jugoslavo che, a partire da luglio, si svolgevano praticamente ogni mese, non approdavano a risultati significativi¹⁵. Per tutta la seconda metà del 1991 la Csce si è essenzialmente limitata a sostenere, soprattutto attraverso l'approvazione di dichiarazioni politiche, le iniziative promosse dalla CE.

(15) Sull'utilizzazione del meccanismo di emergenza e di quello relativo alle attività militari inusuali durante la crisi jugoslava v. H. Vetschera, «Die Ksze-Krisenmechanismen und Ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise», in *Österreichische Militärische Zeitschrift*, vol. 5, 1991, pp. 405-414; R. Weitz, «The Csce and the Yugoslav Conflict», in *RFL-RL Research Report*, 31 gen. 1991, pp. 24-26; E. Decaux, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (Csce)*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1992, pp. 117-119.

Un'importante correzione del principio del *consensus* veniva decisa nella seconda riunione del Consiglio dei ministri della Csce svoltasi a Praga il 30 e 31 gennaio 1992. Nel «Documento sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture della Csce» si stabiliva che, di fronte a un'aperta violazione dei principi della Csce da parte di uno Stato membro, il Consiglio o il Comitato degli Alti Funzionari avrebbero potuto decidere di intraprendere delle azioni anche in assenza del consenso dello Stato interessato. Tali azioni avrebbero però potuto consistere solo in «dichiarazioni politiche o altri passi politici da applicarsi al di fuori del territorio dello Stato interessato». Utilizzando questo nuovo meccanismo del «consenso meno uno» la Csce decideva il 12 maggio 1992 di sospendere la Jugoslavia, fino alla fine di giugno, da tutte le decisioni riguardanti il futuro della Bosnia. In precedenza, erano stati ammessi come membri a pieno titolo della Csce la Croazia e la Slovenia (24 marzo) e la Bosnia-Erzegovina (30 aprile).

Oltre a evidenziare gli inconvenienti della regola del *consensus*, il fallito tentativo attuato all'inizio di luglio di utilizzare la Csce per fermare l'*escalation* in atto nella crisi jugoslava ha fatto emergere la grave lacuna rappresentata dalla mancanza di un chiaro rapporto tra i due organi deputati a intervenire in situazioni di emergenza, il Cpc e il Cso. Anche a questo problema si è cominciato a porre rimedio alla riunione del Consiglio di Praga. Il documento sulle istituzioni approvato nella capitale cecoslovacca prevede infatti il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento tra il Cpc e il Cso. In particolare, il primo potrà agire come braccio operativo del secondo per l'attuazione di una serie di compiti, come lo svolgimento di missioni di monitoraggio e di accertamento dei fatti (*fact finding*) per affrontare situazioni che possono avere conseguenze negative per la sicurezza e la stabilità¹⁶.

Composizione pacifica delle controversie. Benché la composizione pacifica delle controversie costituisca uno dei principi fondamentali del sistema di sicurezza collettiva della Csce, nel caso della crisi jugoslava il ruolo di mediazione e arbitrato tra le parti è stato assunto, come si è visto, dalla CE. Al momento della trasformazione della crisi in conflitto aperto non era infatti ancora in vigore un meccanismo della Csce per la composizione delle controversie.

Nella Carta di Parigi gli Stati aderenti alla Csce si erano impegnati a definire «una serie di metodi per la composizione pacifica delle controversie, compreso l'intervento obbligatorio di una parte terza». La composizione pacifica delle controversie era stata inoltre inclusa tra i compiti che il Cpc avrebbe potuto assumere in futuro. Una specifica

(16) Sul ruolo della Csce nella prevenzione dei conflitti v. S. Lehne, «*The Csce in the 1990s. Common European House or Potemkin Village?*», Vienna, Braümüller, 1991, pp. 65-69.

procedura per la risoluzione delle dispute fra gli Stati partecipanti è stata varata durante un incontro svoltosi a La Valletta (15 gennaio - 8 febbraio 1991). Tale procedura prevede che, qualora le consultazioni dirette tra le parti rimangano infruttuose, ognuna di esse può chiedere l'attivazione di un «meccanismo Csce di soluzione delle controversie». Quest'ultimo è costituito da un gruppo di uno o più membri scelti consensualmente dalle parti da un apposito elenco. Ciascuno Stato può designare per l'iscrizione nell'elenco fino a un massimo di quattro persone. È da notare che il meccanismo viene attivato per via istituzionale anche se le parti non raggiungono un accordo sulla scelta delle persone. L'attività del meccanismo consiste nell'offrire commenti o pareri generali o specifici con lo scopo di favorire il processo di negoziazione fra le parti o l'adozione di una qualsiasi altra procedura di soluzione delle controversie. Pertanto, come è stato osservato, il metodo varato a La Valletta, oltre a non prevedere che la terza parte assuma decisioni vincolanti, è anche più debole dei metodi classici di conciliazione¹⁷. Inoltre, anche la facoltà unilaterale di ottenere l'attivazione del meccanismo è seriamente inficiata dalla clausola in base alla quale ciascuna parte può bloccarlo in qualsiasi momento qualora ritenga che la controversia riguarda questioni territoriali o relative alla sua difesa nazionale. In questo caso o nel caso che il meccanismo, una volta attivato, non produca effetti, resta comunque la facoltà di ciascuna parte di sottoporre la controversia all'attenzione del Cso.

Nell'incontro di Berlino il Consiglio Csce ha deciso di assegnare al Cpc il compito di rendere operativo il meccanismo creato a La Valletta. Inoltre, al successivo incontro di Praga, Francia e Germania, convinte sostenitrici di un rafforzamento del ruolo della Csce nel campo della composizione pacifica delle controversie, hanno sottoposto al Consiglio la proposta, già avanzata da Badinter¹⁸, di creare, nel quadro della Csce, una Corte europea di conciliazione e arbitrato. I ministri hanno concordato che una decisione su tale proposta verrà presa dalla Conferenza di Helsinki che terminerà i suoi lavori nel luglio 1992¹⁹.

(17) V. G. Bosco, «La Csce e la soluzione pacifica delle controversie», in *La Comunità Internazionale*, vol. 46, n. 3, terzo trimestre 1991, pp. 259-277.

(18) V. R. Badinter, «Pour une Cour de la grande Europe» in *Le Monde*, 21 giu. 1991. V. inoltre s.a., «Pour une Cour européenne de conciliation et d'arbitrage», in *Le Monde*, 25 giu. 1992; l'intervista di Badinter all'*International Herald Tribune*, 30 sett. 1991.

(19) Sul ruolo della Csce nella composizione pacifica delle controversie, oltre al già citato saggio di Bosco, v. J. E. Goodby, «A New European Concert: Setting Disputes in Csce», in *Arms Control Today*, vol. 21, n. 1, gen./feb. 1991, pp. 3-6; L. Ferrari Bravo, «Peaceful Settlement of Disputes in Europe in the Year 2000 and Beyond», in *La Comunità Internazionale*, vol. 45, n. 3, terzo trimestre 1990, pp. 522-537; S. Lehne, op. cit., pp. 31-33.

Protezione delle minoranze. Un altro aspetto dell'attività della Csce la cui importanza è stata evidenziata dalla crisi jugoslava è la protezione dei diritti delle minoranze. Già alla prima riunione di Helsinki si sviluppò un'accesa controversia tra quegli Stati che ritenevano dovessero essere riconosciuti alle minoranze dei diritti collettivi e quelli che invece erano disposti a riconoscere solo i diritti dei singoli individui appartenenti alle minoranze. Nei negoziati sull'Atto Finale di Helsinki fu questa seconda impostazione a prevalere. L'Atto Finale riconosce infatti i diritti alle minoranze nazionali solo in modo indiretto, per il tramite degli individui che le compongono. Gli Stati aderenti alla Csce si impegnarono inoltre, nell'Atto Finale di Helsinki, a rispettare il principio dell'autodeterminazione dei popoli, ma agendo sempre in conformità ad altri principi del diritto internazionale, fra cui quello dell'integrità territoriale degli Stati. Fra questi due principi - autodeterminazione dei popoli e l'integrità territoriale degli Stati - c'è però un'irriducibile tensione. Nonostante l'Atto Finale assegni una chiara priorità al mantenimento dello *status quo* territoriale, esso nel contempo introduce, riconoscendo il diritto all'autodeterminazione dei popoli, un elemento suscettibile di essere utilizzato per rivendicare un mutamento dello *status quo*. Questa problematica si è riproposta in pieno durante la crisi jugoslava. Nelle loro dichiarazioni politiche e nei loro appelli alle parti in conflitto le istituzioni impegnate nel tentativo di gestire la crisi si sono contemporaneamente appellate al principio dell'autodeterminazione e a quello dell'inviolabilità dei confini. Ma per confini sono stati poi intesi quelli amministrativi delle singole repubbliche, una forzatura che ha consentito di superare un dilemma altrimenti insolubile.

Il diritto all'autodeterminazione e gli stessi concetti di «popolo» e di «minoranza» continuano ad essere diversamente interpretati a seconda delle differenti convenienze politiche. Tuttavia, negli ultimi anni, a partire, in particolare, dalla rivoluzione democratica del 1989 nell'Europa centro-orientale, che si è svolta anche all'insegna del principio dell'autodeterminazione (basti pensare al processo di unificazione della Germania), si è venuto sviluppando un atteggiamento meno pregiudizialmente ostile a un mutamento dello *status quo* territoriale. Si è visto che in alcune situazioni dove si manifestano incompressibili tendenze secessioniste la difesa a oltranza dello *status quo* può diventare un fattore di indebolimento, anziché di rafforzamento della stabilità. Questa presa di coscienza ha portato talora a un improvviso cambiamento di politica. Emblematico è il caso del mutamento di atteggiamento dell'amministrazione Bush verso la tendenza alla disintegrazione in atto nell'Unione Sovietica. Dopo aver ripetutamente insistito nell'estate del 1991 sulla differenza tra la conquista della libertà e quella dell'indipendenza nazionale, la Casa Bianca ha dovuto prendere atto, dopo il fallito golpe di agosto, che il riconoscimento del diritto all'indipendenza delle

repubbliche sovietiche era un presupposto politico necessario per tentare di contribuire alla gestione della crisi.

Già il documento conclusivo approvato alla riunione di Vienna (15 gennaio 1989) conteneva, in materia di tutela dei diritti delle minoranze, significative novità rispetto all'Atto di Helsinki. Esso introduceva per la prima volta l'obbligo per gli Stati membri di creare «le condizioni per la promozione dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali nel loro territorio». Completamenti nuovi erano il concetto dell'identità collettiva delle minoranze e il principio che essa dovesse essere non solo tutelata, ma anche attivamente promossa. I successivi incontri di Parigi (30 maggio-23 giugno 1989) e di Copenhagen (5-28 giugno 1990) della Conferenza sulla dimensione umana non producevano invece significative novità nel campo della protezione dei diritti delle minoranze. A Copenhagen veniva in particolare bocciata una proposta presentata da Italia, Austria, Ungheria, Cecoslovacchia e Jugoslavia che prevedeva fra l'altro l'obbligo di adottare specifiche misure positive per migliorare la situazione delle minoranze. Anche all'incontro degli esperti sulle minoranze nazionali svoltosi a Ginevra dal 1° al 19 luglio 1991 non venivano compiuti progressi rilevanti, anche se nel documento finale veniva posta un'enfasi nuova sull'adozione da parte dei singoli Stati di iniziative politiche e misure istituzionali per risolvere i problemi delle minoranze. Veniva nel contempo respinto un emendamento presentato dalla Jugoslavia in base al quale il diritto all'autodeterminazione sarebbe stato inteso come non applicabile alle minoranze nazionali.

Lo strumento concreto di cui la Csce si è dotata per intervenire nei casi di violazione o di minacciata violazione dei diritti delle minoranze, così come degli altri diritti umani, è il «meccanismo della dimensione umana», creato alla riunione di Vienna e poi sostanzialmente modificato e rafforzato nella terza riunione della Conferenza sulla dimensione umana svoltasi a Mosca (10 settembre - 4 ottobre 1991). Il documento finale di Mosca prevede la creazione di un elenco di esperti nel campo della dimensione umana (ciascuno Stato ne può nominare fino a un massimo di tre). Ciascun Stato membro può chiedere l'assistenza di una missione, comprendente fino a tre esperti, per affrontare problemi riguardanti i diritti umani sul suo territorio. È lo Stato interessato che concorda con la missione il mandato specifico in base al quale quest'ultima deve agire. Questa procedura è stata ideata in particolare per i casi in cui uno Stato si trovi alla prese con un grave problema riguardante una minoranza nazionale e accetti un'assistenza da parte della Csce. Compito della missione di esperti è elaborare delle osservazioni in vista della soluzione del problema. Tali osservazioni possono essere discusse in seno al Cso. Inoltre, uno o più Stati possono chiedere la costituzione di una missione di esperti per trattare un problema relativo alla dimen-

sione umana che insorga sul territorio di un altro Stato. In caso di rifiuto di quest'ultimo, la missione viene comunque costituita qualora lo richiedano almeno sei Stati. È previsto infine che, su richiesta di uno Stato, l'istituzione di una missione di esperti possa essere decisa anche dal Cso (il quale, però, decide per *consensus*).

È evidente l'importanza che il meccanismo della dimensione umana varato a Mosca può assumere per la prevenzione dei conflitti interetnici o derivanti da problemi relativi alle minoranze. Esso, tuttavia, appare per molti aspetti inadeguato. Oltre ad assegnare alle missioni di esperti della Csce un mero compito di inchiesta e di «buoni uffici», non prevede alcun ruolo per le minoranze nazionali. Le istanze di quest'ultime possono essere prese in considerazione solo se uno Stato se ne fa interprete. È da notare che al Consiglio Csce di Praga è stata avanzata fra l'altro la proposta di creare un Alto Commissario o Ombudsman per le minoranze con il compito di portare all'attenzione del Cso i problemi delle minoranze in Europa.

Mantenimento della pace. L'esperienza della crisi jugoslava ha anche contribuito a far crescere il consenso attorno all'idea di assegnare alla Csce la responsabilità per le operazioni di mantenimento della pace in Europa. Al Consiglio Csce di Praga i ministri degli Esteri si sono impegnati a prendere seriamente in considerazione quest'idea, rinviando una decisione in merito alla conferenza di Helsinki. Alcuni leader europei - in particolare, il ministro degli Esteri tedesco Genscher - si sono pronunciati in favore della creazione di una vera e propria forza di «caschi blu» della Csce. Maggiore sostegno incontra però la proposta che la Csce possa utilizzare per le operazioni di mantenimento della pace le forze della Nato e dell'Ueo, conferendo a quest'ultime uno specifico mandato²⁰.

2.4. La Nato

Di fronte al conflitto jugoslavo l'amministrazione Bush ha cercato di mantenere una politica di basso profilo, escludendo l'ipotesi di un'utilizzazione della Nato. Tale ipotesi è stata peraltro decisamente esclusa anche da tutti gli altri paesi alleati. Nei primi mesi del conflitto la Nato si era tuttavia dichiarata pronta a fornire il suo sostegno logistico a un'eventuale missione europea sotto l'egida dell'Ueo. Si sarebbe trattato della prima cooperazione operativa tra le due organizzazioni. L'alleanza ha inoltre emesso alcuni comunicati politici sulla situazione in Jugoslavia, ma non l'ha mai posta al centro dei suoi incontri ad alto

(20) V. J. E. Goodby, «Peacekeeping in the New Europe», in *The Washington Quarterly*, vol. 15, n. 2, Spring 1992, pp. 153-171.

livello. Anche al vertice di Roma (7-8 nov. 1991) le ha dedicato scarsa attenzione.

Sulla scorta dell'esperienza jugoslava, è tuttavia venuta guadagnando terreno in seno alla Nato l'idea che l'alleanza possa impegnarsi in operazioni di mantenimento della pace sul territorio europeo su mandato della Csce. Alla base di tale idea c'è la convinzione che almeno nel futuro prevedibile, la Nato resterà, date soprattutto le difficoltà che continua a incontrare il progetto di un rafforzamento del ruolo operativo dell'Ueo, l'unica istituzione in possesso di una forza militare immediatamente disponibile e di adeguate capacità logistiche e operative. Anche rispetto all'Onu, la Nato sarebbe, secondo i sostenitori di un'estensione delle sue competenze alla gestione delle crisi europee, più attrezzata per operare in situazioni dove è richiesta una reazione rapida o dove non tutte le parti in conflitto accettano l'intervento di forze esterne. L'obiezione più rilevante all'ipotesi che la Nato agisca come una sorta di braccio armato della Csce sta nella sua natura di organizzazione nata al tempo della guerra fredda come strumento di difesa dei paesi occidentali. Questa obiezione ha però perso forza da quando l'alleanza è venuta sviluppando solidi legami istituzionali con i paesi ex-comunisti. Grande importanza ha in particolare rivestito la creazione del Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord (Nacc) a cui partecipano tutti gli Stati dell'Europa centro-orientale - a eccezione delle repubbliche dell'ex Jugoslavia - e quelli nati dalla disgregazione dell'Urss. È da notare inoltre che alcuni di questi Stati premono apertamente sulla Nato perché si assuma un ruolo attivo nella gestione delle crisi.

2.5. Le Nazioni Unite

L'atteggiamento delle Nazioni Unite è venuto considerevolmente cambiando nel corso della crisi. Le dichiarazioni iniziali del Segretario Generale Perez de Cuellar erano infatti soprattutto tese a sottolineare la natura interna della crisi e a escludere quindi un intervento dell'organizzazione mondiale. Pesava inoltre sull'Onu una tradizione di non intervento in Europa consolidatasi durante la guerra fredda.

Le sollecitazioni provenienti da varie direzioni hanno tuttavia spinto l'Onu a svolgere un ruolo sempre più attivo. Ciò è stato possibile anche grazie al progressivo venir meno - in particolare dopo il fallito golpe di agosto in Urss - delle resistenze inizialmente poste in essere da Mosca e Pechino in seno al Consiglio di Sicurezza.

Il primo atto rilevante del Consiglio di Sicurezza è stata l'approvazione all'unanimità (27 settembre) della risoluzione 713, con la quale esso ha dato il suo sostegno agli sforzi di pace della CE e della Csce e

imposto un embargo totale e immediato sulla fornitura di armi e materiale militare alla Jugoslavia. La risoluzione 713 ha inoltre autorizzato l'invio di forze militari in Jugoslavia allo scopo di proteggere gli osservatori europei. Essa è stata quindi interpretata come una nuova legittimazione del diritto d'ingerenza della comunità internazionale laddove tale ingerenza sia necessaria per preservare la sicurezza di una regione. Un'analogia affermazione del diritto di ingerenza della comunità internazionale era insita nella filosofia che portò all'approvazione della risoluzione 688 con la quale fu autorizzato l'intervento umanitario per salvare i curdi iracheni dalla rappresaglia di Saddam Hussein. Più in generale, il Consiglio di Sicurezza ha dato un costante appoggio e legittimazione alle azioni della CE.

Gli appelli per un coinvolgimento dell'Onu si sono venuti moltiplicando dopo il tramonto dell'ipotesi dell'invio di una forza di interposizione europea e man mano che diventava sempre più evidente l'incapacità della CE di ottenere un durevole cessate-il-fuoco. È da notare che tali appelli sono ripetutamente venuti, nel corso dell'autunno, anche dai leader comunitari, in particolare dal presidente di turno della CE Hans van der Broek e da Lord Carrington. Fra i paesi della CE è stata soprattutto la Francia, convinta sostenitrice di un rafforzamento del ruolo dell'Onu nella gestione delle crisi regionali, a insistere sulla necessità di un intervento dell'organizzazione mondiale.

La possibilità di un'attivazione delle Nazioni Unite cominciava a materializzarsi all'inizio di novembre dopo che in una lettera al Consiglio di Sicurezza i membri rimanenti della presidenza federale jugoslava chiedevano che le forze di mantenimento della pace dell'Onu creassero una zona cuscinetto tra le forze serbe e croate. Era il rappresentante della CE, Lord Carrington, a avviare i primi contatti con i presidenti serbo e croato per verificare l'esistenza delle condizioni necessarie per un intervento dell'Onu. Anche in seno al Consiglio di Sicurezza dell'Onu l'iniziativa di porre all'ordine del giorno un intervento in Croazia veniva presa dai tre paesi membri della CE. Il primo effetto dell'attivazione delle Nazioni Unite era di trasferire l'onere di ricercare uno stabile cessate-il-fuoco dalla CE al *team* dell'Onu capeggiato dall'ex-segretario di Stato americano Cyrus Vance e dal responsabile delle operazioni di mantenimento della pace, Marrack Goulding. I rappresentanti dell'Onu sottolineavano ripetutamente che per l'invio di una forza di caschi blu sarebbe stato necessario, oltre l'accordo delle parti in conflitto, anche la garanzia di una tenuta del cessate-il-fuoco, cioè le stesse condizioni ricercate senza successo da Lord Carrington.

Il primo accordo per il cessate-il-fuoco promosso dall'Onu veniva sottoscritto il 23 novembre. Quattro giorni dopo il Consiglio di Sicurezza approvava all'unanimità una risoluzione con cui conferiva a Vance il compito di cercare un accordo per lo schieramento dei caschi blu. Con

una successiva risoluzione (15 dicembre) veniva deciso l'invio di un primo contingente di osservatori. La creazione di una Forza di protezione delle Nazioni Unite (Forpronu), composta da 14.000 militari e poliziotti più circa 500 funzionari internazionali, veniva stabilita dal Consiglio il 21 febbraio, con l'approvazione della risoluzione 743. Alla Forpronu veniva assegnata la missione di vigilare, con la sua presenza in tre «zone protette» del territorio croato (Slavonia occidentale, Slavonia orientale e Krajina), al ritiro delle truppe dell'armata federale, al disarmo delle milizie e al funzionamento delle autorità amministrative e di polizia locali con l'obiettivo anche di garantire il rispetto delle minoranze e il ritorno e il reinsediamento dei rifugiati. La Forpronu veniva inoltre incaricata di verificare il ritiro delle forze armate jugoslave e delle forze irregolari anche su tutto il territorio croato non compreso nelle tre zone protette. Si consolidava così una ripartizione dei compiti fra Onu e CE: mentre l'Onu si assumeva il compito di garantire la pace sul terreno, la CE continuava, attraverso il meccanismo negoziale e di arbitrato attivato con la Conferenza di pace, la ricerca di una soluzione politica globale.

Come si è detto, l'attivazione dell'Onu è divenuta possibile solo dopo il superamento di alcune resistenze in seno al Consiglio di Sicurezza motivate alla riluttanza ad accettare un intervento dell'organizzazione mondiale in conflitti interni a uno Stato membro. In particolare alcuni paesi del Terzo Mondo, come la Cina e l'India, che si trovano a fronteggiare tendenze secessioniste di minoranze nazionali, non vedono di buon occhio la crescente tendenza ad affermare, attraverso la creazione di precedenti, il concetto che in taluni situazioni si deve dare priorità alla necessità di garantire i diritti umani fondamentali e la difesa della pace rispetto al principio di non interferenza negli affari interni di uno Stato. In effetti, due posizioni contrastanti si confrontano oggi all'interno delle Nazioni Unite. Mentre alcuni paesi sono favorevoli al progressivo allargamento del ruolo dell'organizzazione nella gestione delle crisi, comprese quelle interne a uno Stato, altri continuano a considerare irrinunciabile una rigida difesa del principio della non interferenza.

Di recente sono state avanzate varie proposte miranti a dotare le Nazioni Unite di nuovi strumenti capaci di rafforzarne il ruolo in difesa della pace e della sicurezza internazionale. Finora due tipi di intervento si sono svolti sotto l'egida dell'Onu. Il primo è costituito dalle operazioni dei caschi blu per il mantenimento della pace che hanno sempre avuto luogo dopo il raggiungimento di un accordo per il cessate-il-fuoco tra le parti in conflitto e con il loro consenso. Il secondo, previsto dall'articolo VII della Carta delle Nazioni Unite, è costituito dalle azioni militari per imporre il rispetto del diritto internazionale a uno Stato che lo abbia violato. A quest'ultimo tipo di intervento si è ricorso

solo due volte: in occasione della guerra di Corea e, più recentemente, contro l'Iraq. Un'idea che gode di crescente consenso è quella di dotare l'Onu della capacità di attuare un terzo tipo di intervento, intermedio tra i due citati, che abbia come scopo l'instaurazione di un minimo di pace e ordine, ma che possa aver luogo anche senza il consenso preventivo delle parti belligeranti (che non è espressamente richiesto dalla Carta delle Nazioni Unite). Questo tipo di operazione, che potrebbe essere effettuata solo da forze numerose e ben armate, riguarderebbe in particolare quei conflitti interni agli Stati nei quali è necessario intervenire tempestivamente per bloccare la spirale della violenza e creare le condizioni minime necessarie per l'afflusso degli aiuti umanitari²¹.

Il tema dei nuovi compiti dell'Onu di fronte ai rischi connessi all'emergere delle spinte nazionalistiche e separatiste è stato al centro del vertice straordinario del Consiglio di Sicurezza dell'Onu svoltosi il 31 gennaio. Si è raggiunto fra l'altro un ampio consenso su due obiettivi la cui vitale importanza è emersa con chiarezza durante la crisi jugoslava: la necessità di rafforzare gli strumenti di diplomazia preventiva e di tempestiva identificazione delle crisi potenziali e l'instaurazione, in vista della gestione delle crisi, di una cooperazione e di un coordinamento più stretti con le organizzazioni regionali²².

3. Considerazioni conclusive

1. Durante la crisi jugoslava si è evidenziata la limitata utilità delle sanzioni economiche come strumento per la gestione delle crisi laddove manchino o non vengano attivati altri efficienti meccanismi istituzionali. Scarsa appare in particolare l'efficacia delle sanzioni economiche in situazioni dove è già in atto un conflitto aperto o dove gli effetti delle

(21) Sul tema dei nuovi possibili strumenti dell'Onu per il mantenimento della pace v. B. Urquhart, «The UN's Crucial Choice», in *Foreign Policy*, n. 84, Fall 1991, pp. 157-165; s.a., «The UN: From Peace-keeping to a Collective System», in *New Dimensions in International Security*, Adelphi Paper n. 265, Winter 1991-1992, Brassey's for the Iiss, Londra, pp. 18-29; J. Q. Blodgett, «The Future of UN Peacekeeping», in *The Washington Quarterly*, vol. 14, n. 1, pp. 207-210; B. Russett, J. S. Sutterlin, «The UN in a New World Order», in *Foreign Affairs*, vol. 70, n. 2, Spring 1991, pp. 69-83; P. F. Diehl, C. Kuman, «Mutual Benefits from International Intervention: New Roles for United Nations Peace-keeping Forces», in *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 22, n. 4, 4 dic. 1991, pp. 369-375.

(22) Su quest'ultimo aspetto v. S. Daws, *Global and Regional Security Compatibility in the 1990s. Extending Mechanisms for Cooperation between the UN and Regional Bodies in Preventive Diplomacy and Conflict Management*, relazione presentata alla conferenza su «Prospects of Reform of the United Nations System» organizzata dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, Roma, 15-17 mag. 1992.

sanzioni, anche se applicate in modo selettivo, verrebbero avvertiti necessariamente da tutte le parti coinvolte. A quest'ultimo inconveniente si può ovviare, ma solo fino a un certo punto e non in tutte le situazioni, attraverso l'adozione di misure compensatrici. Le sanzioni economiche presentano tuttavia il vantaggio della flessibilità. Inserirle nel quadro di una strategia più ampia di gestione delle crisi che includa anche altri strumenti (diplomatici, giuridici, militari ecc.), esse possono significativamente accrescere l' incisività dell'azione della comunità internazionale.

2. Di fronte ai nuovi rischi che minacciano la pace e la stabilità è essenziale che le istituzioni di sicurezza siano sempre più in grado di condurre un'efficace diplomazia preventiva. La prima condizione perché essa possa dispiegarsi è che vi sia un continuo monitoraggio dell'evoluzione delle aree di instabilità. Ciò può essere realizzato: (i) a livello mondiale attraverso un potenziamento del sistema di raccolta e di trasmissione delle informazioni a disposizione del Segretario Generale dell'Onu; (ii) a livello europeo attraverso un approfondimento e ampliamento delle misure di trasparenza e dei meccanismi per lo scambio di informazioni in vigore nel contesto della Csce. È di vitale importanza per la prevenzione dei conflitti che si realizzi un crescente coordinamento tra l'attività dell'Onu e quella delle organizzazioni regionali. Per quanto riguarda l'Europa, l'obiettivo strategico appare l'acquisizione da parte della Csce dello *status* di organizzazione regionale nel senso previsto dal Capitolo VIII (artt. 52-54) della Carta delle Nazioni Unite. In tal caso la Csce, cui verrebbe riconosciuto un ruolo preminente nella difesa della pace e della sicurezza in Europa, potrebbe essere utilizzata dal Consiglio di Sicurezza anche per azioni dirette a imporre il rispetto del diritto internazionale.

3. Per prevenire lo scoppio dei conflitti è inoltre necessario che le istituzioni di sicurezza siano in grado di esercitare un'azione di dissuasione sulle parti antagoniste prima che si giunga all'apertura delle ostilità. Oltre alla minaccia di adottare misure economiche e diplomatiche potrebbe servire a tal fine, in talune situazioni, il preventivo invio di una forza per il mantenimento della pace. Occorre che si diffonda la consapevolezza che di fronte a una violazione del diritto internazionale scatterebbe una risposta automatica e, se necessario, di crescente intensità da parte della comunità internazionale.

4. Il nuovo contesto internazionale sorto dalla fine della contrapposizione fra i blocchi sembra caratterizzato dal rischio di un moltiplicarsi delle situazioni di guerra civile endemica, che tendono talora a sfociare nel dissolvimento dell'unità statale. Particolarmente preoccupante è

l'impatto che tali situazioni possono avere sulla stabilità di alcune aree. Ma, al di là di tale preoccupazione, è venuta crescendo la richiesta che la comunità internazionale non rimanga impotente di fronte a conflitti interni agli Stati nel corso dei quali vengono perpetrate flagranti violazioni dei diritti umani. Si pone quindi con urgenza la necessità che l'Onu, direttamente o attraverso le istituzioni regionali - nel caso dell'Europa la Csce, l'Ueo o la Nato -, acquisisca la capacità di intervenire anche in assenza del consenso di tutte le parti in conflitto.

5. La reazione istintiva della comunità internazionale di fronte allo scoppio della crisi jugoslava è stata quella di affidare i tentativi di gestione e soluzione della crisi alla CE, sperando che essa, grazie alla sua forza economica e alla sua maggiore coesione interna rispetto alle altre istituzioni, si rivelasse in grado di indurre le parti in conflitto alla moderazione e al compromesso. La CE si è così trovata a far fronte a una serie di compiti per i quali le mancavano l'esperienza e gli strumenti necessari. A partire da novembre i Dodici hanno lasciato all'Onu l'iniziativa per quanto riguarda sia la promozione degli accordi per il cessate il fuoco sia il progetto di invio di una forza per il mantenimento della pace.

Non si può escludere che in futuro i Dodici siano nuovamente chiamati ad assumersi la *leadership* nella gestione di altre crisi europee e che si riproduca quindi una divisione del lavoro tra le istituzioni analoga a quella sviluppatasi durante la crisi jugoslava. Ne deriva la necessità per la CE di colmare il *gap* esistente tra la sua forza come potenza economica e la sua debolezza come attore politico, dotandosi di una solida struttura istituzionale per sviluppare un'effettiva azione nel campo della politica estera. Rientra in questo quadro il rafforzamento del legame istituzionale con l'Ueo che darebbe alla CE la possibilità, se necessario, di integrare e sostenere la sua azione politico-diplomatica con iniziative in campo militare.

È da considerare un segno promettente che, pur in presenza di differenze nelle percezioni e negli interessi nazionali, i paesi comunitari abbiano cercato di mantenere un'unità d'azione e di evitare iniziative che potessero ripercuotersi negativamente sul processo di integrazione della CE e sulla sua credibilità internazionale.

6. La CE potrebbe comunque in alcune situazioni non essere in grado, a causa di divisioni interne o per mancanza di strumenti, di agire attivamente. In tali situazioni si porrebbe la necessità di un concreto ruolo operativo della Csce. Quest'ultima si è di recente assunta il compito di ricercare una soluzione politica negoziata al conflitto tra Azeri e Armeni per il controllo del Nagorno-Karabakh. È da notare che nel corso della seconda metà del 1991 e dei primi mesi del 1992 è emerso

nel dibattito sulla dimensione istituzionale della sicurezza europea un crescente sostegno all'idea che la responsabilità primaria per la gestione delle crisi in Europa debba essere affidata in futuro alla Csce con il possibile sostegno delle altre istituzioni europee. In effetti la Csce, per il suo carattere paneuropeo e la integrazione che può realizzarsi nella sua attività tra tutela dei diritti umani, promozione della sicurezza collettiva e cooperazione economica appare l'istituzione più qualificata per divenire il centro del nuovo sistema europeo di sicurezza collettiva.

7. Di cruciale importanza è quindi l'ulteriore potenziamento della struttura istituzionale della Csce. È necessario da un lato rafforzare i vari meccanismi esistenti nel quadro della Csce - emergenza, dimensione umana, composizione pacifica delle controversie -, dall'altro connetterli in un sistema più organico di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi. La crisi jugoslava ha in particolare dimostrato che i problemi della dimensione umana sono sempre meno separabili da quelli della sicurezza. Una costante azione di controllo e verifica del rispetto dei diritti umani può contribuire in modo significativo alla prevenzione di conflitti interni, rendendo fra l'altro possibile un rapido preallarme di fronte al rischio che il deterioramento dei diritti umani in alcuni paesi sfoci in una situazione di crisi. Come si è notato, già il meccanismo della dimensione umana varato a Mosca costituisce una procedura aggiuntiva per la prevenzione dei conflitti. Ben difficilmente, tuttavia, un rafforzamento significativo della capacità operativa della Csce potrà essere realizzato senza una revisione delle sue procedure decisionali. Occorre che vengano compiuti ulteriori progressi verso la limitazione del principio del *consensus* in favore del voto a maggioranza.

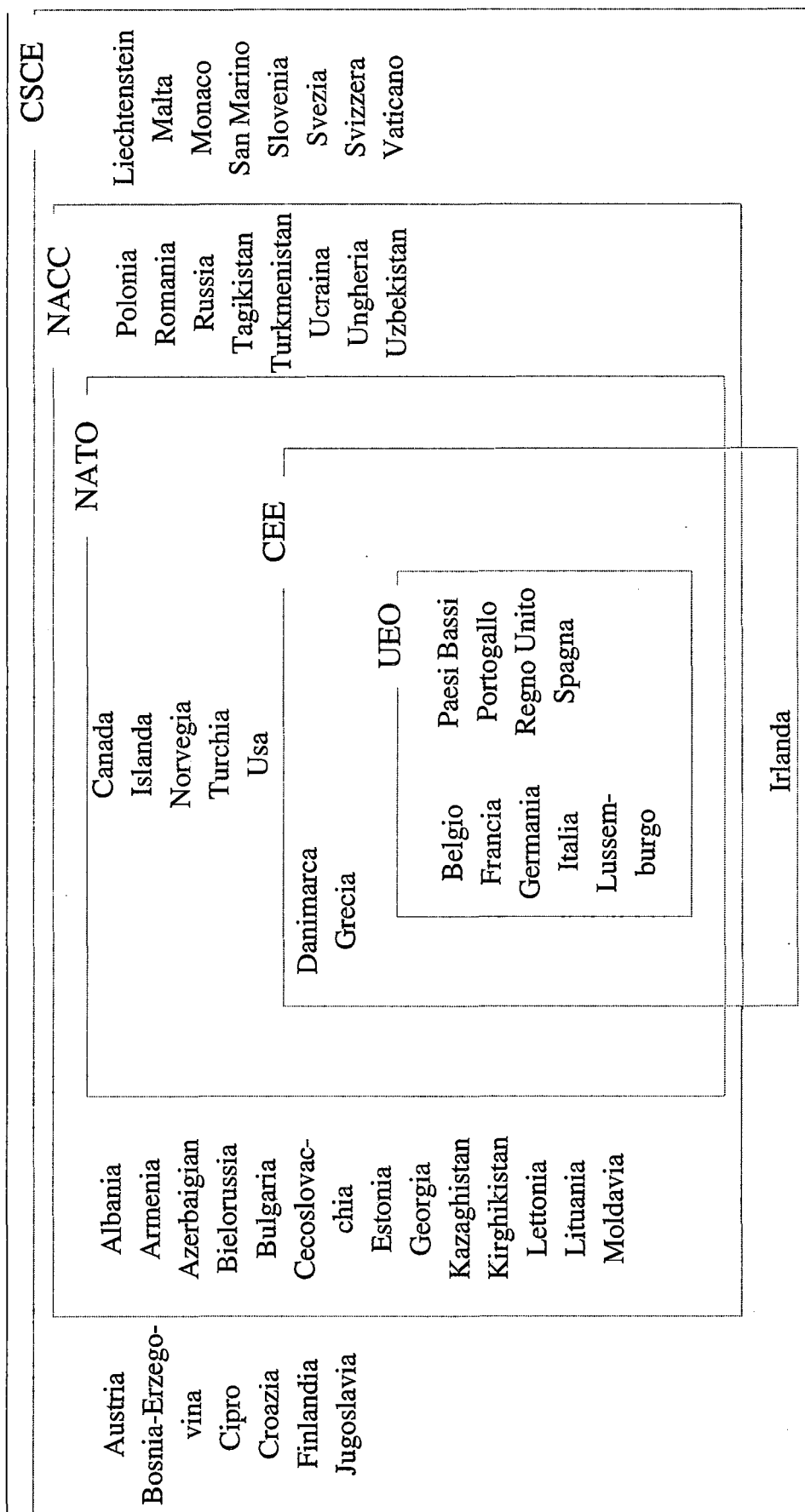
8. La principale funzione della Csce durante la crisi jugoslava è stata quella di legittimare le iniziative intraprese dalla CE. Un'analoga funzione di legittimazione potrebbe essere svolta in futuro dalla Csce nei confronti di interventi dell'Ueo o della Nato. La proposta più realistica per il futuro prevedibile per quanto riguarda le operazioni di mantenimento della pace in Europa non è infatti la creazione di forze armate della Csce, ma l'utilizzazione, su mandato della Csce, delle capacità operative che la Nato già possiede o di quelle di cui l'Ueo potrebbe progressivamente dotarsi.

9. Come evidenzia il caso della Bosnia-Erzegovina, il ricorso al pronunciamento popolare - nella forma, in particolare, del referendum sull'indipendenza - è una misura di dubbia utilità, ai fini della gestione delle crisi, in situazioni dove si fronteggiano organizzazioni a base etnica portatrici di progetti politici e istituzionali contrastanti. Se è essenziale che ogni mutamento dell'assetto geopolitico dell'Europa

venga sanzionato da un'espressa volontà popolare, appare altresì indispensabile che il pronunciamento popolare sia preceduto dalla definizione, possibilmente attraverso un accordo tra le parti, di una serie di garanzie e meccanismi costituzionali per il rispetto dei diritti umani. L'appello alla volontà popolare, laddove il «popolo» è costituito da una pluralità di componenti nazionali e etniche, non può essere concepito come una scorciatoia sostitutiva della ricerca di soluzioni effettive alle esigenze e preoccupazioni legittime di ciascuna componente.

10. La crisi jugoslava ha posto ancora una volta in rilievo la necessità di costruire un sistema istituzionale in grado di affrontare con successo la questione sempre più importante della protezione dei diritti delle minoranze. È da notare tuttavia che tale questione è ben lungi dall'essere riducibile alla dimensione meramente istituzionale. In ogni singola situazione nella quale, all'interno delle minoranze nazionali, si sviluppano forti spinte secessioniste tende infatti a riproporsi il dilemma di sostanza tra il diritto all'autodeterminazione e il principio dell'inviolabilità dei confini. Il problema chiave è l'individuazione delle condizioni nelle quali il diritto all'autodeterminazione può includere quello alla secessione. Una risposta definitiva e universalmente valida a tale problema è probabilmente impossibile. Criteri giuridici e criteri politici continueranno inevitabilmente a sovrapporsi e confondersi. Una sistematica azione delle istituzioni internazionali a tutela dei diritti delle minoranze può tuttavia perlomeno contribuire a rendere meno esplosiva la situazione interna di alcuni Stati dove potrebbero tendere a svilupparsi conflitti etnici o spinte secessioniste.

Tab. 1 - Istituzioni in Europa al 30 giugno 1992



4. LA BULGARIA FRA COMPROMESSO E CONTRAPPOSIZIONE

di Roberto Spanò

1. I giorni della svolta

1.1 *Dal comunismo alla democrazia: le ragioni del 10 novembre*

Quando, nel corso di un'intervista concessa a *Le Monde* nel gennaio '89¹ Todor Zivkov mostrò di essere fermamente intenzionato a conservare il potere fino alla propria morte, poche voci - sia in Bulgaria sia all'estero - gli diedero torto o avanzarono ipotesi diverse sul destino politico del paese balcanico. La stessa sorpresa suscitata, il 10 novembre del medesimo anno, dalla destituzione del leader bulgaro - al potere da oltre un trentennio - costituì chiara dimostrazione del grande vuoto percettivo ed analitico che, specie tra gli osservatori internazionali, regnava sulla realtà bulgara.

Eppure, lungo tutto l'arco degli anni '80, si erano accumulate ed aggravate molte questioni, sia interne sia esterne allo scenario del paese balcanico, che avevano posto in serio pericolo la stabilità, l'assetto politico e la capacità di controllo del regime comunista in Bulgaria.

La grave crisi economica² rappresentava, senza dubbio, la più pericolosa mina vagante per il regime. In seguito al disastroso tentativo, iniziato nei primi anni '70, di orientare l'economia verso i paesi occidentali e verso il Terzo mondo, la Bulgaria si era trovata a dover fronteggiare un rilevante debito con l'estero (più di 10 miliardi di dollari

*La conclusione di questo lavoro non sarebbe stata possibile senza il prezioso aiuto fornito dall'*Institut za Savremenni Socialni Teorii* di Sofia. Si ringraziano, in particolare, il Prof. Nansen Behar, direttore dell'Istituto, e la Dott.^{ssa} Valentina Ivanova.

(1) Cfr. *Le Monde*, 18 gen. 1989.

(2) Si veda l'analisi compiuta dall'allora *premier* bulgaro Andreij Lukanov, in *Rabotnicesko Delo*, 30 mar. 1989.

alla fine del 1989). Esso aveva tratto origine, in buona parte, dalla scelta di sviluppare rami produttivi bisognosi di sofisticate e costose tecnologie reperibili esclusivamente in Occidente mediante l'esborso di valuta pregiata, a sua volta disponibile soltanto attraverso l'apertura di linee di credito con banche private ed istituzioni finanziarie internazionali.

La decisione, nel corso degli anni '70, di privilegiare un settore avanzato come quello dell'elettronica non si rivelò, quindi, sostanzialmente produttiva per lo sviluppo del paese: gli investimenti in questo campo si dimostrarono presto inadeguati, l'obiettivo di attribuirgli una funzione trainante nell'economia venne mancato e la tecnologia si attestò, negli anni '80, su livelli molto inferiori agli standard occidentali.

Per ottenere la valuta pregiata di cui aveva bisogno, il regime puntò, allora, sull'esportazione di prodotti agricoli. Ma, nel corso degli anni '80, anche questo settore entrò in forte crisi in seguito alla scarsa produttività dei grandi complessi agroindustriali (costituiti negli anni '70 in sostituzione delle cooperative) e all'intensa urbanizzazione registratasi nell'ultimo ventennio: il paese balcanico si vide così costretto a trasformarsi in importatore di tali prodotti, spendendo, tra il 1985 e il 1989, circa 700 milioni di dollari per rifornire la popolazione di grano, patate, zucchero raffinato ed altri prodotti agricoli.

La situazione si aggravò ulteriormente con la decisione sovietica (estate 1985) di sospendere le condizioni di favore accordate fino ad allora alla Bulgaria nell'acquisto di gas e greggio. A partire da quel momento, il paese balcanico, privo di sufficienti risorse, subì una crescente crisi energetica che, due anni dopo la svolta democratica, avrebbe portato il suo apparato industriale sull'orlo del collasso.

Neppure i tentativi di rendere più efficiente l'economia, con il Nuovo meccanismo economico (fine anni '70) e l'autogestione (1986), avevano dato i frutti sperati: la persistente e pesante ingerenza dello Stato (attraverso l'arbitraria fissazione dei prezzi, il grande carico fiscale imposto ai redditi d'impresa, etc.) e il boicottaggio dell'apparato burocratico avevano ridotto le riforme a mere dichiarazioni d'intento³, mentre il numero di imprese che lavoravano in perdita era aumentato in modo preoccupante.

Infine, la progressiva contrazione del commercio estero (specie verso la fine degli anni '80) e la crisi produttiva nel settore agricolo, indebolirono ulteriormente l'economia bulgara.

È probabile, allora, che, proprio per fronteggiare il crescente malcontento seguito al progressivo impoverimento della popolazione, il leader bulgaro abbia deciso di giocare la carta della mobilitazione nazionalistica, individuando la vittima nella consistente minoranza turca e musulmana del paese.

(3) Cfr. A. Pitassio, «Reform Politics in Bulgaria», in *Telos*, n. 79, Spring 1989, pp. 204-216.

Tuttavia, tale decisione si trasformò in un *boomerang* per il regime. Infatti, mentre si intensificavano le critiche internazionali, problemi ben più acuti si prospettarono per la già fragile economia del paese balcanico che, in seguito alla fuga dei Turchi, fu gravemente danneggiata dall'enorme carenza di manodopera nei settori agricolo ed industriale.

A partire dal 1988, inoltre, le persecuzioni antiturche indussero molti intellettuali a scendere apertamente in campo contro il regime. Prendendo spunto dalla questione dei diritti umani e dalla grave situazione ecologica, nacquero in questo periodo gruppi ed associazioni, come il Comitato per la difesa di Ruse - un'organizzazione ambientalista sorta in seguito alle emissioni inquinanti di un impianto chimico romeno sul Danubio -, *Ekoglasnost*, o l'Associazione indipendente per la difesa dei diritti umani⁴, che esprimevano esigenze di trasparenza e di riforme democratiche.

Fu a questo punto - in un contesto internazionale in cui scomparivano rapidamente, uno dopo l'altro, i regimi comunisti dallo scenario europeo - che il cerchio si chiuse attorno a Zivkov. Il ministro degli Esteri Petar Mladenov, con il probabile assenso sovietico e dopo essersi assicurato l'appoggio di gran parte del comitato centrale del Bkp e del potente ministro della Difesa Dobri Dzurov, estromise l'anziano leader bulgaro e subentrò a quest'ultimo nelle cariche di primo segretario del Partito e di capo dello Stato. Si trattò di un vero e proprio «colpo di palazzo» che, tuttavia, aprì la strada ai successivi sviluppi democratici e, circa sette mesi più tardi, consentì lo svolgimento delle prime elezioni libere in Bulgaria dopo più di quarant'anni di monopolio comunista.

1.2. Le elezioni per la «Grande assemblea nazionale»

Le elezioni per la Grande assemblea nazionale si svolsero, in due turni, il 10 ed il 17 giugno 1990. Fu adottato un sistema elettorale misto: parte dei seggi - complessivamente 400 - vennero assegnati con il sistema proporzionale, parte con quello maggioritario⁵. Il responso elettorale premiò il Bsp (l'ex Bkp), che raccolse il 47,15% dei suffragi e, con 211 seggi, ottenne la maggioranza assoluta nella nuova assemblea. Seguirono la Sds, con il 36,21% e 144 seggi, il Dps, con il 6,02% e 23 seggi, e la Bzns che, pur raggiungendo l'8,03% dei voti, ottenne soltanto 16 seggi, in ragione della sua scarsa competitività nei collegi elettorali in cui vigeva il sistema maggioritario⁶.

(4) Una sommaria presentazione dei numerosi movimenti e partiti politici sorti in Bulgaria alla fine degli anni '80, in *Pressluzva Kurier*, n. speciale, feb. 1990.

(5) La Legge elettorale che regolamentò le consultazioni del giugno 1990, fu pubblicata in *Darzaven Vestnik*, n. 28, 6 apr. 1990.

(6) Cfr. *Debati*, 10-17 set. 1991, p. 7.

La schiacciante vittoria dei socialisti in provincia fu provocata dal convergere di numerosi fattori, fra i quali l'innegabile pressione dell'*ex nomenklatura*, uscita sostanzialmente indenne dalla superficiale epurazione dei mesi successivi al rovesciamento di Zivkov: il Bkp, infatti, aveva colpito quasi esclusivamente i livelli superiori dell'apparato e alcuni esponenti del regime talmente impopolari da apparire indifendibili. Contribuì al successo socialista anche la tradizionale tendenza conservatrice dell'elettorato provinciale e contadino che, oltretutto, aveva fino ad allora goduto di condizioni di vita discrete, se paragonate a quelle della popolazione urbana. Infine il Bsp svolse un ruolo determinante nelle zone etnicamente miste del paese.

Infatti, la distribuzione del voto di giugno fu caratterizzata, più che da una rigida divisione città/campagna, da una netta connotazione geografica: nelle regioni di Razgrad, Silistra, Dobric, Targoviste, Haskovo e Kardzali (tutti distretti nord-orientali e meridionali popolati da una consistente minoranza turca) il Bsp e il Dps monopolizzarono, rispettivamente, il voto dei Bulgari cristiani e quello di Turchi e musulmani⁷. In queste zone la Sds - che, nel corso della campagna elettorale, non aveva insistito sulla questione nazionale - venne letteralmente sopraffatta da queste due formazioni. Nonostante le decisioni politiche in favore della minoranza turca assunte dal comitato centrale comunista alla fine dell'89 (decisioni che, comunque, danneggiarono i socialisti a Kardzali) i Bulgari cristiani delle zone miste - memori, evidentemente, della politica di Zivkov - decisero di eleggere il Bsp a difensore dei propri interessi etnici nei confronti di una minoranza turca che, in numerose località, era ormai numericamente prevalente.

Molto probabilmente, anche nel caso della Macedonia bulgara (la cosiddetta Macedonia del Pirin, nel distretto di Blagoevgrad) la questione nazionale esercitò un peso di rilievo nella distribuzione del voto del giugno 1990. La precedente politica comunista nei confronti della popolazione locale (il cui carattere nazionale macedone era stato ufficialmente riconosciuto all'inizio degli anni '50 per poi venire bruscamente negato negli anni successivi) potrebbe essere all'origine dell'insuccesso elettorale del Bsp in questa parte del paese.

Diversa, allora, si presentava, invece, la situazione nella capitale e nelle città, il cui elettorato era composto, in prevalenza, da giovani, intellettuali, studenti ed operai, ossia da quelle categorie che, a partire dalla caduta di Zivkov, si erano attivamente impegnate a favorire un radicale mutamento del sistema politico ed economico, e che, infatti, alle elezioni di giugno, sostennero la Sds.

(7) Cfr. W. Hoepken, «Die Wahlen in Bulgarien - ein Pyrrhus-Sieg für die Kommunisten ?», in *Südost Europa*, n. 7-8, 1990, pp. 437-439.

Ma se è vero che questa formazione politica era riuscita a prevalere nelle città, è altrettanto vero che il Bsp si era dimostrato ancora molto forte, non solo in provincia ma pure nei centri urbani. Una prima ragione della «resistenza» socialista andrebbe pertanto individuata nell'estrema disomogeneità della Sds (alla data delle elezioni il «cartello» dell'opposizione era composto da ben 16 partiti e movimenti con diverse caratteristiche ideologiche e politiche): fattore, questo, che aveva reso talvolta contraddittorio il messaggio elettorale di questo gruppo. In secondo luogo il prevalere di un approccio decisamente liberista in economia aveva allarmato i settori più disagiati della popolazione. Infine, la presenza - specie a partire dal Congresso di fine gennaio '90 - di una consistente ala progressista tra i ranghi del Bsp aveva guadagnato ai socialisti una fetta di elettorato favorevole alle riforme, ma restia a recidere i vecchi legami con l'ex Partito-Stato.

Le ragioni dello scarso successo elettorale della Bzns andavano, invece, ricondotte alla sua più che quarantennale alleanza con il Bkp: nonostante i frenetici tentativi, compiuti all'inizio del '90, di prendere le distanze dall'ex alleato, essa era stata posta sul banco degli imputati e aveva dovuto subire la concorrenza della Bzns-«Nikola Petkov», ossia di un partito agrario «parallelo» fondato nel dicembre '89.

Infine, la forte polarizzazione politica preelettorale, aveva finito per danneggiare gravemente qualsiasi posizione intermedia. D'altro canto, era stata proprio la crescente contrapposizione nazionalista innescata da Zivkov a determinare il clamoroso successo elettorale del Dps: buona parte dei musulmani presenti in Bulgaria, esasperata da anni di violenta oppressione, scelse, nel '90, l'«autodifesa politica», approfondendo inevitabilmente la già grave spaccatura etnico-religiosa del paese balcanico.

1.3. *La nuova Costituzione*

Le controversie costituzionali e il voto di luglio. La nuova Costituzione della Bulgaria post-comunista⁸ fu approvata il 12 luglio 1991, a circa un anno di distanza dalla prima seduta della Grande assemblea nazionale (17 luglio 1990). La fase che precedette l'approvazione della Costituzione fu segnata da un inasprimento del dibattito politico. Il clima si fece addirittura incandescente allorché i deputati appartenenti alle fazioni più radicali della Sds (Partito democratico, Partito radical-democratico, Centro democratico unito) giunsero alla conclusione che il testo costituzionale proposto per l'approvazione fosse antidemocratico⁹.

(8) La nuova Costituzione bulgara è stata pubblicata in *Darzaven Vestnik*, n. 56, 13 lug. 1991.

(9) Cfr. *Demokratsija*, 9 lug. 1991.

In particolare, essi contestavano l'assenza di norme che consentissero la punibilità di tutti coloro i quali erano stati coinvolti in azioni criminali negli anni del totalitarismo comunista, ed in secondo luogo la carenza di riferimenti a proposito della restituzione delle proprietà nazionalizzate nel dopoguerra. La polemica fu aspra e, il 14 maggio 1991, 39 deputati dell'opposizione decisero di abbandonare l'aula.

L'approvazione della Costituzione, insomma, rimase incerta fino all'ultimo momento, finché i principali gruppi della Sds («Federazione dei clubs per la democrazia e la *glasnost*», Partito socialdemocratico bulgaro, Bzns-«N. Petkov»), rendendo vani gli sforzi dei 39 deputati radicali, accantonarono le proprie riserve, pur auspicando future revisioni costituzionali. La nuova Carta fondamentale del paese suggellò formalmente la nascita di un sistema pluralista e democratico in Bulgaria, attraverso la separazione dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario e la rinuncia ai principi caratteristici del passato regime. La Bulgaria rimase, infine, una repubblica, nonostante deputati di vari gruppi parlamentari avessero chiesto la ripetizione del referendum del 1947 - che aveva costretto all'esilio la Casa reale bulgara -, o addirittura la restaurazione del sistema monarchico costituzionale sulla base della Costituzione di Veliko Tarnovo (1879).

Principi ed elementi fondamentali del testo costituzionale. Nella nuova Costituzione sono innanzitutto contemplati alcuni diritti umani ed individuali (vita, dignità, libertà confessionale, di pensiero ed espressione) considerati fondamentali, ed alcuni diritti (lavoro, proprietà privata, iniziativa individuale, associazione, sciopero) legati alla sfera dell'economia. Viene confermato il principio di separazione tra Stato e Chiesa ortodossa (definita, comunque, la religione «tradizionale del paese») ed accettato quello della piena sovranità popolare, espressa per mezzo di un parlamento liberamente eletto.

La nuova Costituzione assegna allo Stato un ruolo ancora centrale nella vita del paese, specialmente in riferimento all'assicurazione ed alla promozione delle garanzie e delle protezioni sociali.

Per ciò che riguarda il potere legislativo, esso presenta caratteristiche di funzionamento sostanzialmente comuni ai sistemi di molti paesi dell'Europa occidentale. L'assenza del bicameralismo viene ovviata con la necessità di una doppia votazione per l'approvazione di ogni legge o risoluzione parlamentare. Il parlamento viene rinnovato, di regola, ogni quattro anni.

I rappresentanti bulgari alla Costituente si sono chiaramente ispirati alle repubbliche parlamentari dell'Europa occidentale anche nell'assegnazione dei compiti e delle prerogative del governo e nel bilanciamento dei poteri tra quest'ultimo ed il parlamento.

Una figura che, invece, nell'ambito del potere esecutivo, presenta caratteristiche piuttosto «forti», è quella del presidente della Repubblica. Egli è capo delle Forze armate; può rifiutare una legge già approvata e sottoporla nuovamente al parlamento; può inoltre costringere alle dimissioni il Procuratore generale, i presidenti della Corte suprema di cassazione e della Corte suprema amministrativa, tutti membri del Consiglio supremo giudiziario, massimo organo di governo del potere giudiziario. In realtà, la Costituzione assegna al governo la gran parte delle prerogative decisionali, specie riguardo alla politica interna, ma ruolo e poteri effettivi della presidenza della Repubblica potrebbero venire valorizzati e potenziati in un futuro non lontano: l'elezione diretta del capo dello Stato, infatti, potrebbe condurre ad una valorizzazione di questa figura istituzionale, trasformando - *de iure* o *de facto* - la Bulgaria in una repubblica presidenziale.

Del resto, la possibile dilatazione dei compiti dell'esecutivo non incontrerebbe resistenze significative da parte degli organi di autonomia territoriale, dotati di poteri estremamente limitati: a fronte della presenza del comune, dotato di una certa indipendenza (i suoi organi esecutivi vengono eletti, ogni quattro anni, dalla popolazione locale), è stata creata un'entità, la regione, che si configura come un «controllore» dello Stato sul territorio (il presidente regionale è scelto direttamente dal consiglio dei Ministri), anche se formalmente dovrebbe «assicurare l'armonia tra interessi locali ed interessi dello Stato». L'orientamento volto a mantenere entro ristretti limiti i poteri delle amministrazioni locali nasce essenzialmente dal timore di possibili rivendicazioni autonomistiche da parte delle minoranze turco-musulmana e macedone, tantopiù che quest'ultima è ritenuta «inesistente» dai maggiori partiti politici del paese. Il condizionamento esercitato dalla questione etnico-nazionale sulla nuova Costituzione si è d'altronde riflesso nel divieto di «creare entità autonome» nel paese, nell'assunzione del bulgaro come unica lingua ufficiale, e nel tanto controverso divieto di formare «partiti politici su base etnica, razziale o religiosa», formulato con il preciso intento di cancellare il Dps di Ahmed Dogan dallo scenario politico e di scoraggiare la formazione di forze omologhe nella Macedonia bulgara.

1.4. Ottobre 1991: la «seconda svolta»

Nell'ottobre 1991 la Bulgaria ha vissuto quella che è stata considerata da molti osservatori bulgari e stranieri una «seconda svolta». Dopo il crollo del totalitarismo politico, i risultati elettorali delle elezioni

politiche, tenutesi il 13 ottobre 1991¹⁰, hanno sancito la vittoria della maggiore formazione dell'opposizione democratica - la Sds - scalzando dal potere, dopo ben 45 anni, gli ex comunisti del Bsp.

Al di là della vittoria della Sds, generalmente data per scontata dai sondaggi preelettorali¹¹, i risultati di queste consultazioni¹² sono stati caratterizzati da alcune sorprese, come la relativa tenuta percentuale - generalmente superiore alle aspettative - dei socialisti, e la scomparsa dei partiti minori dallo scenario parlamentare. Il sistema proporzionale, e non più misto, che nelle previsioni dei più avrebbe dovuto permettere una maggiore articolazione della vita parlamentare e politica del paese balcanico, non è riuscito a mutare la struttura rigidamente bipolare del panorama politico bulgaro.

In compenso, con la sconfitta delle due organizzazioni agrarie e il rafforzamento (in termini percentuali e nel numero dei mandati) del Dps, si sono acuite le tensioni nazionali e le tendenze al loro utilizzo in chiave politica, come si vedrà meglio in seguito.

Del resto, la questione nazionale, era già stata al centro della campagna elettorale. Il Bsp, accettando di inserire il Partito popolare del lavoro - un'organizzazione di strette visioni nazionaliste - nella propria coalizione elettorale, aveva mostrato di voler giocare buona parte delle sue *chance* elettorali sul crescente sentimento antiturco dei Bulgari cristiani, specie nelle zone etnicamente miste. La distribuzione geografica del voto aveva confermato la giustezza dei calcoli socialisti: come si era avvertito nelle precedenti consultazioni, le popolazioni di quelle regioni erano tornate a votare in modo compatto a favore del Bsp o del Dps, emarginando nettamente la Sds - che aveva tenuto una posizione di basso profilo sulla questione nazionale - ed esponendola alle critiche dei socialisti.

D'altra parte questi ultimi, con il 33,14% dei voti e 106 seggi, sono riusciti a conservare un rilevante consenso tra gli elettori: grazie ai richiami alla giustizia sociale, il Bsp ha intercettato la maggior parte dei suffragi di disoccupati (circa 400.000 alla fine del novembre '91) e pensionati (si consideri che, nel 1990, vi era, in Bulgaria, circa un pensionato per ogni due lavoratori attivi) i quali, nel giro di due anni, avevano visto assottigliarsi il loro potere d'acquisto a causa dell'inflazione¹³.

(10) La legge elettorale che regolamentò le consultazioni dell'ottobre 1991 è stata pubblicata in *Darzaven Vestnik*, n. 69, 22 ago. 1991, e n. 70, 26 ago. 1991.

(11) Cfr. *Otecestven Vestnik*, 18 ott. 1991 e *24 Casa*, 18 ott. 1991.

(12) Cfr. *24 Casa*, 12 ott. 1991.

(13) Tra il febbraio e l'agosto del 1991 il tasso inflattivo raggiunse valori tra il 60 e l'80% (Cfr. P. Gancev, «Bulgarien: Wandel Zwischen Enttäuschung und Hoffnung», in *Südost Europa*, n. 11-12, 1991).

Sul versante opposto, la Sds è riuscita a conquistare la maggioranza relativa (34,36% e 110 mandati) innanzitutto per la sua insistenza sullo stretto rapporto - reale o presunto - che avrebbe dovuto meccanicamente legare l'esito, ad essa favorevole, delle consultazioni alla crescita degli aiuti occidentali. In secondo luogo, l'unità politico-organizzativa, conquistata al prezzo di un evidente slittamento a destra dell'organizzazione¹⁴, ha rappresentato uno dei suoi punti di forza. In terzo luogo, i comportamenti della Sds che, attraverso i suoi ministri «economici» nel governo Popov, aveva dato prova di voler concretamente perseguire la riforma dell'economia, ha attratto consensi tra quanti erano convinti della necessità di un rapido passaggio all'economia di mercato. Infine, un consistente contributo alla vittoria della Sds è giunto dalla pressoché esplicita dichiarazione di voto del presidente Zelev in favore dell'opposizione, nonché dal massiccio ingresso degli uomini della Sds nelle strutture amministrative e professionali della televisione e della radio nazionali.

Per parte sua, il successo registrato dal Dps (7,54% e 24 seggi) in queste consultazioni, è stato determinato da ragioni speculari a quelle che hanno provocato il successo socialista nelle aree etnicamente miste. Tra il '90 e il '91, infatti, le tensioni etniche si sono inasprite, e alcune fondamentali questioni, come l'insegnamento del turco nelle scuole delle regioni miste¹⁵, hanno condotto le due comunità nazionali, specie nel distretto di Kardzali, perfino allo scontro. Sicché, se i Bulgari cristiani hanno eletto i socialisti a protettori dei loro diritti, i musulmani hanno preferito appoggiare il Dps.

Infine, è necessaria un'osservazione sulla sconfitta del centro. La Sds «Centro» (3,20% dei voti), la Sds «Liberali» (2,82%) e le due organizzazioni agrarie - Bzns «Unita» (3,86%) e Bzns «N.Petkov» (3,42%)¹⁶ non sono riuscite a superare il *quorum* del 4% previsto per l'ingresso in parlamento¹⁷. Se alle due organizzazioni agrarie è stata evidentemente fatale la mancata unificazione, le forze politiche moderate (i socialdemocratici, i «Clubs» di Petko Simeonov, *Ekoglasnost*, il Partito verde, etc.), che avevano appena abbandonato la Sds di Dimitrov, sono state letteralmente schiacciate dalla polarizzazione politica e nazionale, che ha continuato ancora a dominare la Bulgaria a due anni dalla fine del totalitarismo.

(14) Cfr. *Bta/po sveta*, n. 40, 11 ott. 1991, p. 3.

(15) Si veda, in merito, *Balgarski Dnevnik*, n. 18, 11 ott. 1991, pp. 20-21.

(16) Cfr. *24 Casa*, 17 ott. 1991.

(17) Cfr. «Zakon za izbirane na narodni predstaviteli obstinski savetnici i kmetove» (art. 6, 2), in *Darzaven Vestnik*, n. 69, 22 ago. 1991.

2. I partiti e lo scenario politico

2.1. Da Bkp a Bsp: trasformismo o trasformazione?

Nella recente evoluzione politica vissuta dal paese balcanico, l'opposizione extraistituzionale ed anticomunista ha rivestito un ruolo di rilievo, seppur circoscritto ai mesi immediatamente precedenti la svolta del novembre '89.

Non vi è dubbio che una consistente spinta in direzione di un radicale mutamento politico sia provenuta anche dalle file del Bkp, benché ciò non abbia annullato l'origine «opportunista» della repentina conversione ai valori democratici di gran parte della direzione comunista, che riuscì a conservare il potere nei mesi successivi al 10 novembre sacrificando soltanto Zivkov e pochi altri esponenti del regime.

In ogni caso, alcuni elementi di genuina contestazione delle regole del vecchio sistema di potere erano emerse, nel Bkp, già precedentemente alla svolta del 1989: la maggior parte dei membri e dei principali promotori dei «clubs» per il sostegno della *glasnost* e della *perestrojka* (dal gennaio 1990 «Federazione dei clubs per la *glasnost* e la democrazia»), fioriti specialmente a Sofia a partire dal novembre '88, non avevano assunto, all'epoca, un atteggiamento di totale rottura con il Bkp, pur mettendo in discussione il ruolo egemonico dei comunisti all'interno della società bulgara.

Dalle file del partito provenivano, inoltre, molti membri del movimento ecologista che, soltanto dopo l'estromissione di Zivkov, presero nettamente le distanze dal Bkp.

È un fatto, comunque, che il 14° Congresso comunista, nel gennaio del '90, abbia ratificato le scelte politiche fatte proprie da Mladenov e dal comitato centrale comunista nelle settimane precedenti. Pure le istituzioni e le regole interne del partito vennero rivoluzionate: i lavori si svolsero in un clima molto lontano dall'unanimità dei precedenti congressi: emersero i dissensi, le differenze d'opinione e le correnti, sia conservatrici sia progressiste. Il Congresso formalizzò le decisioni di Mladenov sulla separazione del partito dallo Stato e sull'abbandono del ruolo guida del Bkp, ed elaborò un nuovo statuto ed un nuovo programma. Lo statuto ridefinì, in direzione di una maggiore articolazione e democratizzazione della vita interna, la struttura e i meccanismi elettivi e decisionali del partito, abolendo il comitato centrale (sostituito da un consiglio supremo di 131 membri - 151 al Congresso di settembre) e istituendo una presidenza composta da 15 membri e da un segretario generale. Il marxismo, in via di principio, non venne abbandonato, ma - a partire da aprile, dopo lo svolgimento di un referendum tra i membri del Bkp - il nome dell'organizzazione

divenne *Balgarska socialisticeska partija* (Partito socialista bulgaro). I due documenti approvati dal Congresso, pur auspicando il proseguimento di «una stretta collaborazione con il Partito comunista sovietico in via di trasformazione», affermarono la piena indipendenza internazionale del Bsp e la sua intenzione di instaurare o consolidare i rapporti «con i partiti vecchi e nuovi del socialismo democratico nei paesi dell'Europa centrale ed orientale» e di operare, contemporaneamente, un'apertura «(...) nei confronti della sinistra europea»¹⁸. Furono inoltre caldamente auspicati contatti e futuri legami con l'Internazionale socialista. Concretamente, la direzione del partito ne uscì profondamente rinnovata: soltanto il 10% dei membri del nuovo consiglio supremo provenivano dal disciolto comitato centrale e il segretario, Aleksandar Lilov - epurato da Zivkov nel 1983 - emerse come figura di mediazione tra le tendenze ultrariformiste e quelle conservatrici, dominate dal potente apparato zivkovista, il cui sostegno era ritenuto utile ai fini elettorali. Queste ultime, d'altra parte, potevano contare su un largo consenso tra i militanti e i simpatizzanti della «base», poco propensi ad accettare mutamenti troppo drastici, in particolar modo sul piano ideologico.

Del resto, le correnti riformiste, propense ad una scelta più marcatamente socialdemocratica ed europeista, decisero di non porre in discussione l'unità neppure al Congresso di settembre (che, richiamandosi alle origini secondinternazionaliste del Bsp, fu denominato 39° Congresso), nonostante la riconquistata energia dei conservatori dopo la vittoria socialista alle elezioni per la Costituente. I membri del partito, infine, erano rimasti numerosi: il loro calo impressionante (circa 500.000 tesserati dichiarati dell'agosto 1991¹⁹ contro i 984.000 del gennaio 1990)²⁰ andrebbe considerato in gran parte fisiologico, soprattutto se posto in relazione alla decisione - assunta in seguito alle forti pressioni dell'opposizione - di sciogliere le cellule comuniste presenti nelle Forze armate e nei luoghi di lavoro, e alla crescente capacità di attrazione dei gruppi dell'opposizione. Anche alla sconfitta elettorale ed al consistente ridimensionamento percentuale subito dal Bsp nel corso delle elezioni dell'ottobre '91 non è sembrato seguire un calo significativo di iscritti al partito.

(18) Cfr. l'opuscolo «XXXIX Kongres na Bsp - Platforma za po-natatasnoto obnovenie i preobrazuvane na balgarskata socialisticeska partija v cavremenna lijava partija na demokraticnija socializam - Programa za dejstvie», Sofia, 1990, pp. 33-34.

(19) Conferenza stampa del Bsp (presenti, tra gli altri, Aleksandar Lilov e Andrej Lukanov), sede della Sofia Press, Sofia, 3 ago. 1991.

(20) Cfr. R. Nikolaev, «Bulgarian Communist Party on the Eve of its Extraordinary Congress», in *RFE/RL*, n. 7, 16 feb. 1990, p. 9.

Proprio in occasione di queste consultazioni, viceversa, i socialisti hanno smentito chi li aveva indicati come «una specie in via di estinzione», dimostrando di poter contare su un nucleo compatto di elettori, molto probabilmente più stabile ed affezionato dell'elettorato che pure aveva portato al potere le giovani forze dell'opposizione.

Certamente, alcuni fattori hanno impedito una netta rottura del Bsp con il proprio passato: un primo aspetto, di carattere prevalentemente ideologico, è stato rappresentato dalla prevalenza delle tendenze conservatrici ai due congressi del 1990. Esse hanno trovato un referente sempre più convinto nel segretario Lilov il quale, durante il tentato colpo di stato in Urss, assunse una posizione attendista in merito agli eventi²¹, provocando, da una parte, l'indignazione dell'opinione pubblica democratica bulgara e, su un altro versante, una serie di energiche proteste da parte di un folto gruppo di esponenti socialisti di rilievo, tra cui l'ex premier Andreij Lukanov.

Un secondo e ancor più grave elemento di continuità con il Bkp di Zivkov è emerso nel corso della campagna elettorale del '91. I socialisti hanno costituito, come si è detto, una coalizione elettorale con il Partito popolare del lavoro, un gruppo politico chiaramente ostile alla minoranza musulmana, sfruttando spregiudicatamente i temi del nazionalismo antiturco. Seppure non originato da motivazioni esclusivamente opportunistiche, tale orientamento è scaturito, molto probabilmente, dalla necessità di giocare qualsiasi carta utile alla vittoria elettorale. Al tempo stesso, la forte connotazione del Bsp come partito «bulgaro» ha denotato l'incapacità dei socialisti di appropriarsi di una nuova identità democratica: essi si sono riqualificati, infatti, come partito «patriottico», rinunciando a concorrere con la Sds nella conquista dell'elettorato giovane ed urbano, e preferendo puntare sul voto nazionale, se non nazionalistico.

Certo, nel corso del 1990 le forze riformiste facenti riferimento alla «Strada bulgara per l'Europa» e al Forum democratico (principali correnti della «sinistra» socialista) erano sembrate inclini a proseguire la lotta politica per mutare dall'interno il partito. Sul finire del '91, invece, con la defezione di numerosi esponenti dell'area riformista, la possibilità di una frammentazione del partito si è rivelata una concreta prospettiva, anche in considerazione dei risultati del 40° Congresso del Bsp (14-16 dicembre 1991), che hanno confermato la netta prevalenza dei conservatori: il nuovo segretario socialista, Zan Videnov, è infatti considerato un «duro», e le sue posizioni sono molto più lontane da quelle dei riformisti di quanto lo fossero quelle di Lilov.

(21) Cfr. *Pressluzva Kurier*, 21 ago. 1991, p. 2 ss.

Se però tale tendenza venisse confermata, non solo il rinnovamento del Bsp (che, nonostante tutto, vi è stato) verrebbe compromesso forse in maniera definitiva, ma pure la costruzione di formazioni socialiste o socialdemocratiche alternative si rivelerebbe lenta e difficile, lasciando a lungo il paese orfano di una sinistra politica realmente credibile e lontana dall'eredità totalitaria.

2.2. *I cento volti della Sds*

La *Sajuz na demokraticnite sili* (Unione delle forze democratiche) venne costituita il 7 dicembre 1989, pochi giorni dopo la caduta di Todor Zivkov. Ne furono i principali fondatori la Bzns-«N.Petkov», il Partito socialdemocratico bulgaro di Petar Dertliev, *Ekoglasnost*, la «Federazione dei clubs per la *glasnost* e la democrazia», guidata da Petko Simeonov, l'Associazione indipendente per la difesa dei diritti umani in Bulgaria (presidente: Rumen Vodenicarov), la Confederazione indipendente del lavoro *Podkrepa*, guidata da Konstantin Trencsev. In seguito aderirono il Fronte democratico, il Partito democratico, il Partito verde, il Nuovo partito socialdemocratico, il Partito radicaldemocratico, il Centro democratico unito.

I primi mesi di vita dell'organizzazione furono contrassegnati dall'iniziativa giovanile. Spettò proprio agli studenti svolgere un ruolo di punta nelle maggiori città, aderendo massicciamente alla Sds e sostenendo le sue battaglie politiche con frequenti ed imponenti manifestazioni di piazza.

Gli studenti ebbero un ruolo centrale, ad esempio, nel cosiddetto «affare Mladenov». Petar Mladenov, presidente della Repubblica fino all'estate del '90, fu costretto alle dimissioni in seguito alla divulgazione di un filmato, girato clandestinamente nel dicembre del 1989, che documentava le sue intenzioni repressive nei confronti delle manifestazioni studentesche svoltesi nei giorni immediatamente successivi al rovesciamento di Zivkov. Subito dopo la diffusione della pellicola i giovani occuparono incessantemente, per quasi un mese, le principali piazze sofote, finché costrinsero il presidente alle dimissioni.

La Sds, che fino alle elezioni dell'ottobre 1991 raccoglieva nel suo seno i maggiori gruppi anticomunisti (poi antisocialisti), è stata indubbiamente uno dei principali protagonisti della transizione politica ed economica del paese. L'organizzazione dell'opposizione palesò i suoi obiettivi di fondo e mostrò tutta la sua forza nel corso dei primi mesi del '90 quando - dopo aver costretto il regime ad accettare il confronto con le diverse formazioni nate in Bulgaria dopo la svolta di novembre, nell'ambito di una Tavola rotonda nazionale - impose, di fatto, le regole della transizione e le coordinate del futuro sistema politico: il ricono-

scimento dei diritti umani, la separazione dei poteri dello Stato, il pluralismo politico, il diritto alla proprietà privata, il passaggio ad un'economia di mercato.

Alla Conferenza dei gruppi dell'opposizione (9-11 marzo 1990) la Sds confermò il proprio monopolio politico tra le forze anticomuniste, emarginando il «Blocco dell'opposizione», una coalizione di sei partiti minori. Fino alle elezioni di giugno, comunque, la Sds conobbe una crescita essenzialmente numerica. La continua adesione di nuovi gruppi e simpatizzanti creò molti entusiasmi, ma non incoraggiò la riflessione, mentre le necessità organizzative, legate all'approssimarsi delle elezioni, soffocarono inevitabilmente ogni discussione e differenziazione. L'unica parola d'ordine fu: «No al comunismo e ai comunisti»; un motto non certo imposto dalle forze egemoni della Sds, e neppure dovuto alla necessità artificiosamente unanimistica della vigilia elettorale, ma corrispondente ad un sentimento realmente presente tra gran parte dei membri dell'opposizione.

La sconfitta elettorale diede finalmente il via alla scoperta delle diversità nella Sds, diversità che nascevano dal peso diseguale esercitato dai vari gruppi della coalizione e dalle emergenti divergenze politiche tra di essi. Pur proseguendo sulla strada della contrapposizione anticomunista, anche la linea politica della Sds si ammorbidì, specie a partire dall'elezione di Zelju Zelev (leader della coalizione) a presidente della Repubblica.

Se si eccettua il grave ma sostanzialmente isolato episodio dell'incendio della sede sofista del Bsp, alla fine di agosto, da parte di un folto gruppo di manifestanti (un episodio in cui fu coinvolto Konstantin Trencev, il presidente del sindacato *Podkrepa*), l'ingresso dell'opposizione nelle istituzioni impose maggiore moderazione alla Sds e ai suoi uomini. Lo stesso Zelev ottenne, in dicembre, la fine degli scioperi degli studenti universitari mentre, nello stesso periodo, la Sds accettò di partecipare ad un governo di coalizione con i socialisti, trasformandosi in forza di governo.

Allo stesso tempo altre vicende - come l'occasionale convergenza di posizioni tra Bsp e Partito socialdemocratico o le costanti *avances* della Bzns agli Agrari della Sds per un'unificazione delle due formazioni - crearono frequenti dissapori all'interno dell'opposizione, specialmente tra socialdemocratici da una parte, radicaldemocratici e Partito democratico, dall'altra.

Nel corso del 1991, dopo la formazione del governo di coalizione guidato dall'indipendente Dimitar Popov, i contrasti nella Sds si approfondirono.

Nella primavera di quell'anno i radicali avevano conquistato l'egemonia nell'organizzazione. A partire da giugno il consiglio di coordinamento (il «governo» dell'organizzazione) si era gradualmente

svuotato degli elementi più moderati e, con l'approssimarsi delle consultazioni, le forze centrifughe hanno avuto la meglio. Già ad agosto, infatti, si erano delineati tre raggruppamenti distinti: la Sds «Movimento nazionale», legata ai 39 deputati radicali (Partito radicaldemocratico, Partito democratico, Centro democratico unito); la Sds «Liberali», al centro, formata dal Partito verde, dalla «Federazione dei clubs per la democrazia e la *glasnost*» e da *Ekoglasnost*; la Sds «Centro», con caratteristiche di centrosinistra, formata dal Partito socialdemocratico e dalla Bzns-«N.Petkov». Pur attestandosi su posizioni risolutamente antisocialiste, le varie formazioni politiche scelsero, successivamente, di competere autonomamente alle elezioni di ottobre.

Alla fine, la Sds «Movimento nazionale» - cui avevano aderito anche il Movimento di iniziativa civica, il Nuovo partito socialdemocratico, il Fronte cristiano democratico, il Partito social-liberale alternativo nonché consistenti frange delle formazioni politiche presenti negli altri due raggruppamenti della Sds - riuscì, da sola, a conquistare la maggioranza relativa e a sconfiggere i socialisti.

3. Economia e società

3.1. *Crisi economica, crisi energetica e problemi ambientali*

Il pessimo stato dell'economia bulgara - come già si è avuto modo di accennare - rappresentò una delle principali cause della caduta di Zivkov, nel novembre '89. A quella data i suoi successori - Mladenov ed il primo ministro Atanasov, più tardi sostituito da Lukanov - si trovarono a lavorare in una realtà a dir poco drammatica. Il pressoché incontrastato dominio dell'«economia di comando», a cui si erano aggiunti grossolani errori negli investimenti, aveva provocato difficoltà di ogni sorta, tra cui il conseguimento di un debito estero pari a circa 10 miliardi di dollari.

È stata, tuttavia, la grave crisi energetica a costituire una delle principali ragioni della *débaclé* produttiva della seconda metà degli anni '80.

Nel periodo successivo alla svolta democratica la penuria energetica si è venuta aggravando: alla carenza di risorse del paese (scarsa produzione di energia elettrica e impianti termoelettrici che usavano combustibili locali a basso rendimento calorico) e all'inefficienza dei sistemi energetici di produzione e consumo si sono aggiunti ulteriori problemi, come l'adesione bulgara all'embargo antirakeno sancito dall'Onu. Ciò ha implicato il fallimento sul nascere dei progetti miranti a sostituire il

petrolio ed il gas sovietici con il greggio irakeno. La cronica penuria di valuta convertibile ha reso, inoltre, molto problematico l'approvvigionamento energetico alle condizioni del mercato mondiale.

In alternativa, restava il ricorso al nucleare, peraltro divenuto largamente impopolare nei mesi successivi al novembre '89: in seguito alle proteste dei gruppi ambientalisti e delle popolazioni locali, il funzionamento dell'impianto nucleare di Kozloduj - che copriva circa il 40% del fabbisogno di energia elettrica del paese - è stato più volte sospeso, mentre il progetto per la costruzione di un'altra centrale nucleare a Belene, sul Danubio, addirittura accantonato.

Agli ambientalisti, del resto, ha dato implicitamente ragione, nel corso del '91, un rapporto della Iaea (*International atomic energy agency*), laddove aveva giudicato disastrose le condizioni dell'impianto di Kozloduj, specialmente sotto il profilo della sicurezza, al punto di consigliarne la chiusura.

La crescita di una sensibilità ambientalistica in larghi settori dell'opinione pubblica ha rappresentato, inoltre, un fattore di novità: la sua incisività politica ha indotto i legislatori a concedere una certa attenzione alle tematiche della protezione ambientale (e ad esse è infatti dedicato l'art. 15 della nuova Costituzione). L'atteggiamento che è prevalso - in condizioni che rendono il nucleare irrinunciabile - ha finito con l'aggravare la già precaria situazione energetica, innalzando ulteriori ostacoli al superamento della crisi economica in Bulgaria.

3.2. *La transizione al mercato tra progetti e realtà*

1990: un anno senza riforme. Pur tenendo presente la complessità dei problemi economici, una convergenza tra le due maggiori forze politiche - Bkp e Sds - nel perseguire l'obiettivo del passaggio al mercato era emersa già nel corso della «Tavola rotonda» svoltasi il 15 marzo del 1990. In quell'incontro, incentrato sulle riforme economiche da intraprendere in Bulgaria, affiorarono, peraltro, alcune significative differenze tra Bkp ed opposizione: mentre il primo invocava un approccio gradualistico che non ponesse fuori gioco lo Stato dall'economia e che prevedesse una serie di garanzie sociali (sussidi di disoccupazione, mantenimento di sufficienti livelli assistenziali, etc.), la seconda desiderava una rapida e profonda privatizzazione, leggi per la promozione dell'iniziativa privata e drastiche iniziative finanziarie per combattere la crescente inflazione ed il pesante debito estero del paese. Ma chiesero, innanzitutto, che non fosse il Bkp - in ragione delle sue responsabilità per la crisi - a gestire l'attuazione delle riforme economiche.

Le posizioni «conservatrici» dei comunisti non nascevano, però, tanto da convinzioni di tipo economico, quanto da esigenze eminentemente politiche, come la volontà di non inimicarsi la popolazione con la presentazione di un programma dagli alti costi sociali a soli tre mesi dalle elezioni e la necessità - anch'essa in parte legata a ragioni elettorali - di non recidere i legami con la vastissima schiera di burocrati e di manager aziendali di Stato che, di fatto, gestivano ancora la quasi totalità delle imprese bulgare.

In un certo senso, l'origine sostanzialmente elettoralistica di quella posizione è confermata dal ben più incisivo e drastico programma economico presentato nell'ottobre del '90 - e dunque dopo le elezioni di giugno - dal secondo governo Lukanov²², composto esclusivamente da socialisti. Esso comprendeva gran parte delle indicazioni fornite da Michael Camdessus, del Fondo monetario internazionale, durante la sua recente visita a Sofia (la Bulgaria fu ammessa nel Fmi e nella Banca mondiale in settembre). Lukanov propose un drastico ridimensionamento dell'intervento dello Stato nell'economia, specie nel finanziamento delle imprese improduttive; ampie restrizioni creditizie; l'adozione di alti tassi d'interesse; l'introduzione della convertibilità interna del *lev* a partire dalla primavera del '91; iniziative antimonopolistiche nei settori turistico, commerciale ed agricolo; la privatizzazione in agricoltura e nel settore delle piccole imprese; l'abbandono del controllo sui prezzi del 40% dei beni presenti sul mercato. Al di là dell'ancora tentennante posizione in merito alla privatizzazione, misure impopolari quali l'innalzamento dei tassi d'interesse e la nuova politica sui prezzi rispondevano dunque alle richieste dell'opposizione.

In realtà, ben poche di esse furono concretamente perseguite. Il capo del governo, infatti, dovette fare i conti con il crescente malcontento tra le file dei deputati riformisti del Bsp, che avevano spesso criticato la scarsa incisività delle riforme economiche poste in atto dall'esecutivo: il 23 aprile 1990 il gabinetto guidato da Lukanov sopravvisse ad un voto di sfiducia raccogliendo soltanto 201 voti su 400, un episodio, questo, che dimostrò come i socialisti non avrebbero più potuto contare sulla presenza di una maggioranza assoluta in parlamento. Inoltre, l'esecutivo socialista dovette affrontare le continue e spesso violente pressioni di piazza organizzate da *Podkrepa*, che - per il loro estremismo - minacciarono l'ordine pubblico e, in qualche caso, la vita stessa della neonata democrazia bulgara. In considerazione di questa situazione, Lukanov, il 29 novembre 1990 rassegnò le dimissioni, a due soli mesi di distanza dalla formazione del suo gabinetto.

(22) Il programma del secondo governo Lukanov, in carica dal 19 set. 1990, fu pubblicato per intero in *Otecestven Vestnik*, 13 ott. 1990.

Soltanto con la formazione del governo di coalizione guidato dall'indipendente Dimitar Popov, nel dicembre 1990, ai progetti seguirono, almeno in parte, le azioni. Fino a quel momento nessuna fondamentale riforma economica si era concretizzata: poco o nulla era stato privatizzato, e nessuno strumento giuridico atto a facilitare il funzionamento di un'economia di mercato nel paese (codice commerciale, leggi sulla contrattazione aziendale, leggi sugli investimenti, etc.) era stato messo in campo. Insomma, a fronte di un sistema economico - quello del «piano», che concepiva lo Stato come unico protagonista - in via, almeno teoricamente, di smobilitazione, non erano stati creati neppure i presupposti per la nascita di un sistema diverso. E in questo «interregno» l'economia bulgara proseguiva la sua corsa verso il baratro, sicché il grave declino produttivo (un calo del 10,5% rispetto all'89) si accompagnò alla crescita dell'inflazione (123% nel febbraio del 1991).

La costante caduta produttiva era dovuta a molti fattori: il consistente aumento degli scioperi registratosi nel paese a partire dal dicembre '89; le perduranti conseguenze, specie in agricoltura, dell'esodo turco del 1989; l'atmosfera permissiva venutasi a creare nei luoghi di lavoro in seguito ai mutamenti politici. Quella stessa atmosfera, abbinata all'assenza di una reale politica di privatizzazione anche nel settore commerciale, portò alla creazione di un mercato speculativo²³ sostanzialmente tollerato dalle autorità e a sua volta responsabile, in buona parte, del fenomeno inflattivo. Inoltre, il decremento produttivo fu originato anche dall'arresto delle importazioni seguito alla crescente carenza di valuta pregiata. Tale situazione costrinse gran parte delle imprese bulgare - specialmente nel settore energetico e in quelli bisognosi di pezzi di ricambio ad alta tecnologia, introvabili nel paese - a lavorare molto al di sotto delle proprie potenzialità.

La crescita della disoccupazione, il rilevante *deficit* del bilancio dello Stato (nonostante i tagli nel settore della Difesa) e la sempre preoccupante crisi energetica evidenziarono ulteriormente il *trend* negativo dell'economia bulgara nel corso del 1990.

Il governo Popov e le novità del 1991. Dimitar Popov, in carica dal 19 dicembre 1990, usufruì di due grandi vantaggi rispetto al suo predecessore, Lukanov: era titolare di un governo di coalizione, a cui aderivano il Bsp, la Bzns e la Sds, e iniziò il mandato in un periodo sufficientemente distante da consultazioni elettorali. Questi elementi gli permisero da un lato di contare su un vasto consenso politico e su una relativa tregua sociale (gli scioperi «politici» organizzati da *Podkrepa*, in questo periodo, diminuirono, anche se in agosto le frequenti astensioni dal lavoro dei minatori in tutto il paese provocarono gravi danni

(23) Cfr. M. Jackson, «The Danger of Procrastination in the Transition from Socialism to Capitalism», in *RFE/RL*, n. 15, 12 apr. 1991, p. 5.

all'economia), dall'altro di evitare l'accesa conflittualità tipica del periodo preelettorale. Forte di tali condizioni privilegiate, Popov riuscì a concretizzare, almeno in parte, il suo programma economico.

Esso prevedeva due fasi: la prima consistente in misure miranti a ridurre i sussidi statali alle aziende, a liberalizzare i prezzi e a ridimensionare drasticamente il denaro circolante e l'inflazione tramite l'innalzamento dei tassi d'interesse (dal 5 al 15 e, in un secondo momento, al 45%), cercando, allo stesso tempo, di attrarre valuta pregiata dall'estero. La seconda fase, operativa già in marzo, prevedeva l'adozione di una intransigente politica di demonopolizzazione (da raggiungersi attraverso il frazionamento dei grandi complessi produttivi in un certo numero di aziende) e, successivamente, una massiccia privatizzazione in tutti i settori dell'economia. Il programma era in linea con le richieste del Fmi: prevedeva alti tassi d'interesse, crescita limitata (non oltre il 70%) dei salari, diminuzione dei consumi in misura non inferiore al 30%.

Dopo i primi sei mesi del '91, tuttavia, i risultati ottenuti non erano brillanti: la crescita dell'inflazione, seguita alla liberalizzazione dei prezzi, non accennava a diminuire in modo significativo, il *deficit* del bilancio rimaneva consistente e, fatto assai più grave, la produzione proseguiva il suo *trend* negativo²⁴.

Ciò nonostante alcuni importanti obiettivi furono raggiunti: ossia, l'adozione di una legge sulla competizione economica, che pose sostanzialmente sullo stesso piano le imprese private e quelle di Stato²⁵; di una legge sugli investimenti esteri²⁶ (con l'abbandono delle restrizioni nel campo della partecipazione a *joint-venture*, la possibilità di trasferire all'estero i profitti, etc.) e di un codice commerciale; l'approvazione della legge agraria (22 febbraio 1991)²⁷, che prevedeva la restituzione delle terre (non più di 20 o 30 ettari per nucleo familiare) a coloro che ne erano stati proprietari negli anni precedenti la collettivizzazione forzata, attuata in due fasi (tra il '48 e il '55, e nei primi anni '70) in Bulgaria.

Il governo Popov proseguì la sua attività fino alla fine di ottobre del '91 quando, come previsto, cedette il testimone ai vincitori delle elezioni politiche.

Successore di Popov è diventato il leader della Sds, Filip Dimitrov, che è assunto alla carica di primo ministro in novembre. Egli ha preannunciato una decisa accelerazione, in senso liberista, della riforma dell'economia. Ancora una volta la privatizzazione dell'apparato pro-

(24) Secondo le stime del Fmi, nel corso del 1991 la produzione aveva subito una flessione del 22,9% rispetto all'anno precedente (cfr. *Bulgarian Economic Review*, n. 5, 26 feb./10 mar. 1992).

(25) Cfr. *Darzaven Vestnik*, n. 39, 17 lug. 1991.

(26) Per alcuni aspetti della nuova legge sugli investimenti esteri, si veda *Darzaven Vestnik*, n. 47, 14 giu. 1991.

(27) La legge fu pubblicata in *Darzaven Vestnik*, n. 17, 1 mar. 1991.

duttivo, la riduzione del *deficit* del bilancio dello Stato (1.027 milioni di *leva* nel 1990)²⁸, la chiusura delle imprese in perdita e la fine di una struttura assistenziale giudicata eccessiva sono state al centro del programma economico di Dimitrov, benché le polemiche preelettorali avessero indotto a dare vasta risonanza soprattutto al progetto di confisca dei beni dell'ex Bkp.

Tanta determinazione potrebbe però essere messa seriamente in discussione dalle proteste degli strati più indifesi della popolazione; proteste, queste, che troverebbero il sostegno di un Bsp ormai all'opposizione.

Pure i sindacati potrebbero trasformarsi in un ostacolo per Dimitrov: *Podkrepa*, una delle più potenti organizzazioni sindacali del paese (300.000 affiliati dichiarati nel 1991) ha già dimostrato più volte, in passato, di possedere un'intensa capacità di mobilitazione ed una altrettanto robusta influenza politica. Non è da escludere che questo sindacato, finora distintosi per le sue posizioni radicalmente antisocialiste (tanto da essere definito da alcuni il primo sindacato «di destra» della storia bulgara²⁹), possa accentuare i suoi caratteri più corporativi, ponendo seri problemi alla politica liberista di Dimitrov.

Inoltre, un'opposizione ancor più intransigente potrebbe provenire dalla Confederazione dei sindacati indipendenti (che, con *Podkrepa*, aveva sottoscritto due patti sociali con il governo Popov nel gennaio e nel giugno 1991) nonché dal sindacato *Edinstvo* (670.000 membri) che, non vincolati da strette filiazioni politiche³⁰, potrebbero costringere il governo a smussare la propria ostilità al *welfare* o, addirittura, porre in discussione la sua stessa sopravvivenza.

4. Politica estera e questione nazionale

4.1. *La minoranza turca, il Dps, e la rinascita della contrapposizione nazionale*

Bastano alcuni dati per rendere lampante la centralità della questione nazionale in Bulgaria: su una popolazione di 9 milioni di abitanti, circa un milione è rappresentato da Turchi, mentre 270.000 sono i Pomaci (Bulgari musulmani) e 500.000 i Romi (buona parte dei quali di fede musulmana).

(28) Cfr. O. Hishov, «Struktur und Konjunktur der bulgarischen Volkswirtschaft. Vorhaben der Wirtschaftsreform», in *Südost Europa*, a. 40, n. 2, 1991, p. 89.

(29) Cfr. con le dichiarazioni di Rumen Georgiev, del Bsp, alla conferenza stampa tenutasi a Sofia, sede della Sofia Press, il 3 ago. 1991.

(30) La Confederazione dei sindacati indipendenti, erede dei vecchi sindacati ufficiali, proclamò la propria piena autonomia dal Bkp al suo congresso nazionale, i cui lavori si svolsero nel febbraio 1990.

Vi sono inoltre i Macedoni, la cui consistenza numerica è però difficilmente quantificabile. In realtà, nel corso del censimento del 1956, vennero ufficialmente registrati come «Macedoni» quasi 190.000 cittadini della regione bulgara del Pirin, ossia circa il 64% degli abitanti di quella zona. Successivamente, i Macedoni di Bulgaria non furono più riconosciuti come tali, finché - caduto Zivkov - sono sorte varie organizzazioni macedoni nel paese: alcune (ad esempio, l'«Organizzazione macedone unita *Ilinden*», la cui registrazione è stata peraltro negata dalla magistratura bulgara)³¹ hanno chiesto il riconoscimento della minoranza macedone e dei suoi diritti culturali e linguistici in Bulgaria; altre, pur definendosi organizzazioni macedoni, hanno insistito nel considerare i Macedoni parte integrante della storia e del popolo bulgari. Queste ultime formazioni hanno preteso la protezione della minoranza bulgara nella Macedonia jugoslava e, successivamente al referendum (8 settembre 1991) sulla sovranità di questa repubblica jugoslava hanno intensificato le polemiche contro Milosevic³², accusandolo di avere mire espansionistiche nei confronti della Repubblica macedone.

Ad ogni modo, per comprensibili ragioni storiche, il problema dei Turchi ha sempre rappresentato la «questione nazionale» per eccellenza, sin dall'affrancamento bulgaro dall'Impero ottomano, alla fine del secolo scorso. Al termine del secondo conflitto mondiale decine di migliaia di turchi emigrarono in Turchia, e quelli rimasti non ebbero vita facile: il regime comunista, specie negli anni '50, ostacolò fermamente le pratiche culturali e religiose musulmane. Infine Zivkov, come si è detto, inaugurò, tra l'84 e l'85, la campagna di assimilazione forzata della minoranza turca, affermando che, in realtà, essa era esclusivamente composta da Bulgari costretti a convertirsi all'Islam durante la plurisecolare dominazione ottomana³³.

La revoca del decreto mirante all'assimilazione della minoranza musulmana - compreso il ripristino dei vecchi nomi - fu, il 29 dicembre 1989, una delle prime e più importanti decisioni assunte da Petar Mladenov. Ma, nei mesi successivi, la contrapposizione tra i due principali gruppi etnici del paese non accennò a diminuire. Anzi, nel periodo compreso tra il novembre 1989 e le elezioni per l'Assemblea costituente (giugno 1990), la barriera tra Turchi e Bulgari acquisì uno spessore ancor più consistente. Già nel 1989, subito dopo la sospensione della campagna antiturca in Bulgaria, manifestazioni nazionalistiche si erano svolte a Sofia e in altre città chiedendo di sottoporre a referendum popolare la questione del ripristino dei nomi turchi.

(31) Cfr. *Duma*, 19 giu. e 11 lug. 1990.

(32) Cfr., ad es., *Makedonia*, 23 e 31 ago. 1991.

(33) Si veda, in merito, il *pamphlet* «Qui s'inquiete ou sujet des musulmans en Bulgarie et pourquoi ?», Sofia Press, Sofia, 1985, e il più recente «El origen bulgara de la poblaciòn islamizada en Bulgaria», Sofia Press, Sofia, 1989.

Di contro, alla fine di febbraio dell'anno successivo, veniva fondato il *Dvizenie za prava i svobodi* (Movimento per i diritti e le libertà)³⁴, guidato da Ahmed Dogan, docente di filosofia all'Università di Sofia e reduce da una lunga detenzione carceraria durante gli ultimi anni di regime comunista. La composizione dei membri dell'organizzazione (solo il 4-5% di essi erano Bulgari) non lasciava dubbi sulle sue caratteristiche eminentemente nazionali. Del resto, pur non tralasciando temi di carattere generale (crisi economica, polarizzazione politica, etc.) gli obiettivi del Dps riguardavano essenzialmente la difesa dei diritti della minoranza turca in Bulgaria: persecuzione legale dei responsabili della repressione antiturca negli anni '80; autonomia culturale e diritti collettivi della minoranza; diritti confessionali; introduzione, quanto più rapida possibile, dell'insegnamento opzionale del turco nelle scuole; lotta agli stereotipi antiturchi presenti nei testi scolastici; accesso ai *media* nazionali. La contrapposizione tra le due comunità condusse perciò, tra il '90 e il '91, a numerosi conflitti di varia intensità nelle zone a prevalenza turca (ossia a sud, nella zona di Karzali, e a nord-est, nei distretti di Razgrad, Sumen e Targoviste).

I risultati elettorali del giugno '90 e dell'ottobre '91 - in cui il Dps (con circa il 6 e l'8% dei suffragi) ottenne un lusinghiero successo - confermarono, d'altronde, la rigida frattura etnica che divideva il paese.

Dall'altra parte della barricata, ossia tra i Bulgari cristiani, i maggiori gruppi politici (a partire dal Bsp e dalla Sds, anche se quest'ultima ha operato, nel corso del 1991, una netta apertura nei confronti del Dps) scelsero la strada della contrapposizione frontale - o quantomeno dell'isolamento politico - verso il gruppo politico di Dogan: il radicato timore di possibili rivendicazioni autonomistiche da parte della minoranza turca e il desiderio di ridimensionare lo scontro nazionale, indussero i membri della Costituente a concepire un testo costituzionale che limitasse fortemente il decentramento amministrativo. La Costituzione, inoltre, proibì agli stranieri (e, date le peculiarità locali, ciò finiva per riguardare principalmente i cittadini turchi) l'acquisto di lotti in Bulgaria e, infine, fu vietata la formazione di partiti su base etnica o religiosa.

Tuttavia, eludendo i dettami costituzionali e approfittando dell'indecisione della Corte costituzionale in merito al caso specifico del Dps, l'organizzazione di Dogan si è presentata alle elezioni di ottobre, ottenendo una conferma del proprio ruolo di terza forza politica nel paese al punto di costringere la Sds a scendere a compromessi.

(34) Lo statuto del Dps è stato pubblicato in *Pressluzva Kurier*, 12 e 13 ago. 1991. Per la piattaforma politica dell'organizzazione, si veda *Pressluzva Kurier*, 21 e 22 mar. 1991.

4.2. La politica estera

Bulgaria: in marcia verso Ovest. Nel biennio successivo all'allontanamento di Zivkov, la politica estera della Bulgaria subì un veloce e drastico mutamento. La «sedicesima repubblica sovietica» - come era stato spesso definito il paese balcanico, in ragione dei suoi strettissimi legami con l'Urss - rivolse il suo sguardo verso Ovest.

Politicamente e militarmente, l'allontanamento della Bulgaria dai suoi ex partner orientali subì una brusca accelerazione tra il '90 e il '91, concludendosi formalmente con la dissoluzione del Patto di Varsavia, il primo luglio 1991.

In questi due anni i segnali innovativi nella politica estera bulgara furono numerosi. Oltre ai frequenti viaggi del presidente della Repubblica Zhelev in Occidente, nonché ai numerosi contatti tra Lukanov - e, successivamente, Popov - e molti esponenti occidentali, già nel 1990 la Bulgaria aveva stabilito relazioni diplomatiche con la Corea del sud (marzo) e, dopo più di vent'anni di interruzione, con Israele (maggio). Nello stesso anno la Bulgaria inoltrò formale richiesta di ingresso nel Fmi, nella Banca mondiale e nel Gatt. Decise aperture si verificarono anche nei confronti delle istituzioni della CE o ad essa legate (Esagonale).

La posizione assunta dalla Bulgaria in occasione della guerra del Golfo, tra il '90 e il '91, rese infine esplicito l'allineamento del paese alle posizioni occidentali. Infatti, nonostante gli ingenti crediti maturati nei confronti dell'Iraq stessero per essere rimborsati con consistenti quantitativi di greggio da parte del paese mediorientale, il governo, allora guidato da Lukanov, decise - sfidando la crisi energetica - di aderire all'embargo antirakeno imposto dall'Onu. Successivamente, si dichiarò disposto ad inviare alcuni reparti militari specializzati nella «guerra chimica», in appoggio alla forza multinazionale guidata dagli Stati Uniti.

L'allontanamento dall'orbita sovietica era comunque iniziato già nel 1990, allorché in marzo, per la prima volta, la Bulgaria e l'Urss si erano trovati su fronti opposti all'Onu, in occasione di una risoluzione riguardante il rispetto dei diritti umani a Cuba.

Tuttavia esso giunse al suo apice nell'agosto '91, quando il presidente Zhelev condannò con fermezza il tentato colpo di stato ai danni di Gorbaciov; da allora, i rapporti tra i due paesi sono entrati in una fase di stallo durata fino alla dissoluzione dell'Unione Sovietica.

In precedenza, sciolto il Patto di Varsavia, la Bulgaria si era trovata pericolosamente «orfana», in un momento delicatissimo, caratterizzato dall'aggravarsi delle tensioni nei Balcani (crisi jugoslava) e dall'inspirarsi dei conflitti etnici all'interno dei propri confini. Il paese, nel tentativo di preservare la propria sicurezza militare, sondò allora varie

possibilità: i contatti con la Nato - iniziati nel corso del '90 - si intensificarono, inducendo Manfred Woerner (segretario generale dell'organizzazione) a visitare il paese balcanico in forma ufficiale, nel giugno 1991. Sebbene un ingresso nella Nato - caldeggiato da molti partiti bulgari - fosse altamente improbabile nel medio periodo, la Bulgaria mostrò comunque di non voler ripercorrere le esperienze legate al recente passato, almeno nel campo delle alleanze politico-militari. Sicché, dopo un vivace dibattito nel paese, il governo bulgaro rifiutò di rinnovare il trattato di amicizia firmato nel 1967 con l'Unione Sovietica.

La politica estera bulgara subì una nuova svolta nella seconda metà del 1991. L'accelerazione della frammentazione politica in Urss, infatti, segnò la ripresa dei buoni rapporti tra i suoi eredi politici slavi (Russia, Bielorussia e Ucraina) e la Bulgaria. Specialmente a partire dalla vittoria della Sds alle elezioni dell'ottobre '91, apparve evidente che la Bulgaria post-comunista avrebbe visto di buon grado il rilancio dei rapporti politici, ed il mantenimento dei già esistenti legami economici, con i membri dell'ex Unione Sovietica. Il nuovo ministro degli Esteri Stoian Ganev, che aveva sostituito il socialista Valkov, ha giudicato positivamente, pur con qualche cautela, la nascita della Comunità di Stati Indipendenti, nel dicembre 1991.

Con la decisione russa di accollarsi la maggior parte del debito estero sovietico, anche i rapporti economici con la Russia migliorarono: il premier russo rassicurò in parte Zelju Zelev - in visita ufficiale a Mosca nell'ottobre 1991 - in merito al rimborso del debito (700 milioni di dollari alla fine del '91) del suo paese nei confronti della Bulgaria³⁵. Nella stessa occasione furono stabilite intese per una ripresa degli interscambi commerciali bilaterali, ridottisi, nel corso del 1991, a meno del 15% del valore dell'anno precedente³⁶.

Decisamente più limitati, invece, i rapporti con l'Ucraina, sui quali grava un condizionamento di natura nazionale, in relazione alla presenza di un numero piuttosto elevato di Bulgari (circa 380.000 ex cittadini sovietici di origine bulgara risiedono tra le repubbliche di Moldavia e Ucraina)³⁷ a cui non è mai stato riconosciuto alcuno specifico diritto culturale o linguistico.

Ancor più delicata la situazione in Moldavia, in cui l'associazione della minoranza bulgara *Kiril i Metodi* ha avanzato richieste di autonomia territoriale, provocando la negativa reazione dei dirigenti moldavo-romeni, già pressati dai conflitti con la popolazione di origine russa.

(35) Cfr. *Pik*, n. 42, 12/19 nov. 1991, pp. 4-5.

(36) Cfr. *Balgarski Dnevnik*, 25 ago. 1991, p. 76.

(37) Cfr. *Pik*, n. 36, 1/8 ott. 1991, pp. 14-15.

Nonostante il permanere di consistenti legami con tutti questi paesi, l'instabilità politica e la grave crisi economica che hanno colpito l'area ex sovietica non consentono più alla Bulgaria di poter contare sui vantaggi e sulla protezione politica che essi - pur sotto altre vesti - le avevano assicurato in passato. Il paese balcanico, quindi, ha scelto di legare le sue *chance* di sviluppo e le sue esigenze difensive all'Occidente, visto come garante della sua sicurezza, ma anche come punto di riferimento per superare la crisi economica e ridurre il debito estero.

Il teatro balcanico. Nonostante l'importanza rivestita dalla sterzata verso Occidente e dai crescenti contatti con Nato e CE, per la politica estera bulgara le questioni regionali legate al teatro balcanico hanno mantenuto un'importanza fondamentale, specialmente in relazione alla drammatica crisi jugoslava. Il progressivo sgretolamento della vicina federazione, accompagnato dal violento conflitto serbo-croato e dalla rinascita del panserbismo, hanno ridato attualità, nel '91, alla «questione macedone», ponendo seriamente in discussione gli equilibri postbellici nei Balcani.

Ciò nonostante, la percezione della sicurezza nazionale è rimasta condizionata in modo determinante dai controversi rapporti con Ankara³⁸. Certo, le relazioni tra i due paesi hanno registrato un netto calo di tensione a partire dall'abbandono, immediatamente dopo il rovesciamento di Zivkov, della campagna di assimilazione forzata della minoranza turca, ma la reciproca diffidenza non è mai venuta meno.

La formazione del governo Dimitrov, appoggiato esternamente dal Dps, ha accentuato i sentimenti antiturchi in vasti settori della popolazione. L'esplicita intenzione di Dogan di premere politicamente per un ulteriore riavvicinamento turco-bulgaro, è stata per molti versi vissuta con disagio dal paese, già colpito negativamente dalla sostanziale coincidenza delle posizioni bulgara e turca in relazione al riconoscimento della sovranità macedone. Un episodio, questo, che ha raffreddato anche i rapporti con la Grecia, tradizionalmente positivi proprio in funzione della storica, comune, ostilità dei due paesi verso la Turchia.

Infine, i rapporti con la Romania non hanno, in genere, sofferto di controversie territoriali, anche se la Dobrugia meridionale, annessa dalla Bulgaria nel 1940, è spesso stata al centro di polemiche verbali tra Sofia e Bucarest nel corso del 1991. In realtà, le relazioni bilaterali hanno sofferto soprattutto a causa degli insoluti contenziosi ambientali legati all'impianto chimico romeno di Giurgiu, nei pressi della cittadina

(38) In generale, sui rapporti turco-bulgari tra la fine del secondo conflitto mondiale e l'inizio degli anni '90, si veda W. Hoepken, «Bulgarian-Turkish Relations», in *Turkey and the Balkans, Economic and Political Dimensions* (International Girne Conference), Erol Manisali, Middle East Business and Banking magazine publication, Istanbul 1990, pp. 77-96.

bulgara di Ruse, sul Danubio, e alla centrale nucleare bulgara di Kozloduj, anch'essa al confine tra Romania e Bulgaria. I due governi, appoggiati dalle popolazioni locali, hanno reciprocamente chiesto la chiusura dei rispettivi impianti o, quantomeno, maggiori garanzie di sicurezza in merito al loro funzionamento. A questo scopo sono state formate commissioni miste d'indagine ma, almeno per ciò che riguarda la centrale di Kozloduj, la sua chiusura - in considerazione della grave crisi energetica - è stata posta fuori discussione dalle autorità bulgare.

Insomma, l'impressione è che la Bulgaria, a più di due anni di distanza dalla caduta del comunismo, sia pervasa da un profondo senso di insicurezza. La questione dell'integrità territoriale del paese, lungi dal rappresentare soltanto un'arma politica ad uso interno (benché quest'aspetto sia presente), viene percepita dai Bulgari come un problema scottante, da affrontare con urgenza.

D'altronde, la decisione di costituire un Consiglio per la sicurezza nazionale è significativa dell'importanza e della specificità rivestite dal tema della sicurezza in Bulgaria. Quest'organismo è formato dai rappresentanti di tutti i principali ministeri e da vari esperti militari e civili; esso è a disposizione del presidente della Repubblica, il quale ha la possibilità di convocarlo e consultarlo in ogni momento, allo scopo di formare le proprie decisioni nel campo della politica estera o delle questioni ad essa collegate.

L'allarmato atteggiamento difensivo assunto in genere dal paese nei confronti della Turchia viene d'altronde controbilanciato, ad Ovest, da una moderata propensione espansionistica verso la Macedonia. In effetti, la sensazione è che Sofia stia cercando di creare le condizioni politiche per ampliare i suoi confini occidentali anche se, per la verità, il paese balcanico non pare intenzionato, per il momento, a farsi coinvolgere in un conflitto militare che, probabilmente, porterebbe disastrose conseguenze sul piano sociale e su quello economico, inficiando i pur lenti e faticosi progressi già conseguiti verso un nuovo sistema economico e politico.

5. Alcune osservazioni conclusive

In questo studio abbiamo cercato di individuare i protagonisti e di tracciare i caratteri generali della transizione bulgara ad un nuovo sistema politico ed economico. Lungi dall'essere conclusa, comunque, questa fase di passaggio è tutt'ora in corso.

L'economia del paese versa tutt'oggi in gravissime condizioni ed il programma del governo Dimitrov non sembra, per ora, essersi concretizzato nei suoi punti fondamentali.

Inoltre, è probabile che l'indirizzo dichiaratamente liberista impresso alla riforma economica eroda in breve tempo i consensi raccolti dalla Sds: le fasce sociali più deboli e quelle più sindacalizzate, già gravemente colpite da energici tagli occupazionali e dalla rapida caduta del potere d'acquisto dei salari, potrebbero non tardare a reagire all'annunciato ridimensionamento delle strutture assistenziali.

Le pressioni sociali, oltretutto, saranno probabilmente accompagnate dal crescere della protesta socialista nei confronti del progetto mirante alla confisca dei beni dell'ex Bkp³⁹ un progetto, questo, sostenuto con convinzione da Filip Dimitrov e dal suo governo⁴⁰.

Ma, in definitiva, il nodo centrale rimane quello nazionale: il Dps costituisce, infatti, l'ago della bilancia della vita politica bulgara e, fino alle prossime consultazioni politiche, l'appoggio di questa formazione è necessario a qualsiasi governo. Intanto, la conflittualità nazionale ha raggiunto momenti di tensione sia sul piano politico⁴¹, sia sul terreno della convivenza quotidiana tra musulmani e cristiani nelle regioni miste del paese.

D'altronde, gli stessi risultati delle elezioni presidenziali (tenutesi, in due turni, il 12 e 19 gennaio 1992), che hanno visto prevalere Zeljko Zelev di pochi punti percentuali sul suo concorrente Valkanov⁴², hanno rivelato quanto profondo sia stato il disagio dei Bulgari nei confronti del Dps, che aveva sostenuto Zelev come proprio candidato. Ciò, probabilmente, ha indotto parte dell'elettorato a preferire l'indipendente Valkanov - un giurista appoggiato dai socialisti - proprio in funzione antiturca. Appare evidente come la pur breve alleanza politica con il Dps abbia alienato le simpatie di numerosi bulgari verso la Sds e, di riflesso, nei confronti di Zelev, nonostante la grande popolarità di quest'ultimo nel paese.

Stando così le cose, soltanto l'ingresso di un centro politico in parlamento renderebbe reale la dialettica democratica tra Sds e Bsp, costringendo le due formazioni a smussare, attraverso alleanze con i partiti centristi, le proprie posizioni.

La Bulgaria, al di là di ogni formulazione retorica, potrebbe allora davvero proporsi come ponte (anche se, naturalmente, questa eventualità è strettamente legata al superamento dei conflitti in tutta l'area balcanica) tra Occidente cristiano e Oriente musulmano. Una pacifica e costruttiva convivenza tra le due etnie, in Bulgaria, è certamente possibile. Tra il 1919 e il 1923 il governo agrario di Aleksandar Stambolijski rappresentò

(39) Il disegno di legge governativo sulla confisca dei beni delle organizzazioni legate al passato regime, è stato pubblicato in *Otecestven Vestnik*, 11 nov. 1991.

(40) I componenti del governo Dimitrov sono elencati e brevemente presentati in *Balgarski Dnevnik*, n. 23, 22 nov. 1991, p. 8.

(41) Mentre i socialisti hanno ripetutamente accusato Dogan di aver fatto parte, negli anni '80, di organizzazioni terroristiche legate alla Turchia, il leader del Dps ha esplicitamente chiesto lo scioglimento d'autorità del Bsp (Cfr. *Epoha*, n. 38, 26 nov. 1991, p. 16).

(42) Cfr. *Duma*, 14 gen. 1992 e *Demokratsija*, 20 gen. 1992.

un'esperienza storica - breve ma significativa - mai più ripetuta nel paese balcanico: in quegli anni piccoli e medi contadini, Turchi e Bulgari, collaborarono nella stessa organizzazione, la Balgarski zeme-delski naroden sajuz (Unione nazionale agraria bulgara). Mai come in quel periodo turchi e musulmani - e in ciò concordano anche gli storici di parte turca⁴³ - godettero dei diritti e delle protezioni dovute alle minoranze. E non fu, per questo, necessaria la presenza di un vero e proprio partito politico su base etnica o religiosa. Anzi, si potrebbe riflettere a fondo sul fatto che, forse, fu determinante in senso positivo proprio la sua assenza.

Detto ciò, non è possibile cancellare o ridimensionare il ruolo per molti versi innovativo ricoperto dal Dps, che ha finora avanzato proposte imperniate sulla cautela e sul rispetto dei diritti democratici di tutti. Allo stesso modo, è innegabile l'origine difensiva, e non nazionalistica ed aggressiva, di questa organizzazione, nata nel corso di un feroce e sistematico attacco nei confronti dei Turchi di Bulgaria che ha rischiato di sopprimere, culturalmente, e di espellere, fisicamente, una intera popolazione.

La stessa formazione del governo Dimitrov, pur con tutti i limiti che gli vengono attribuiti, ha rappresentato un evento positivo, costringendo, dopo decenni di incontrastato monopolio politico, il Bsp allo scomodo ruolo dell'opposizione, e «condannando» la Sds, dopo due anni di contestazione spesso eccessivamente spregiudicata, all'altrettanto difficile ruolo di governo.

C'è ora da sperare che, come non di rado avviene, questi scomodi ruoli rendano più saggi i protagonisti della vita politica bulgara.

(43) Di questa opinione è lo storico turco B. N. Sismir (in *The Turks of Bulgaria* (1878-1985), K. Rustem & Brother, London, 1988, pp. 35-38), pur particolarmente severo, all'interno del suo saggio, con il comportamento dei vari regimi e governi bulgari succedutisi a partire dal 1878, nei confronti della minoranza turca e musulmana.

5. LA TRANSIZIONE POST-COMUNISTA IN JUGOSLAVIA, ALBANIA E ROMANIA

di Stefano Bianchini

1. Sulla dissoluzione del comunismo

La caduta del comunismo nei Balcani non è stata, in genere, provocata da forze di opposizione già attive durante gli anni della dittatura, sicché il processo di formazione dei partiti nel Sud-Est europeo è stato tanto tumultuoso, quanto improvviso. Il repentino crollo dei regimi comunisti, fra il 1989 e il 1990, ha dunque colto «di sorpresa» società sostanzialmente abituate - nel corso di tutto il Novecento - a lunghi periodi di predominio autoritario.

Di conseguenza, la recente articolazione delle posizioni ha preso a svilupparsi in contesti originariamente fragili, se non addirittura privi di società civili coscienti¹ ad eccezione - almeno in parte - della Slovenia e della Bulgaria. Tuttavia, anche in tali casi, allorché ha iniziato a manifestarsi un terreno autonomo di rapporti fra individui, gruppi, classi sociali rispetto al potere esercitato dalle istituzioni statali, la sua maturazione è per lo più avvenuta attorno ad alcuni temi circoscritti, come l'ambiente, il servizio di leva, le ritualità del potere, rivelatisi in grado di sollecitare la sensibilità di ampi strati della popolazione, ma non ancora di dar vita a strutture organiche, diffuse e criticamente organizzate.

D'altra parte, l'emergere di simili orientamenti attorno, ad esempio, alla rivista *Mladina* a Lubiana o ai movimenti *Ekoglasnost* e *Podkrepa* in Bulgaria, nonché la riflessione sulla democrazia avviata nella Lega dei comunisti della Slovenia risalgono appena alla seconda metà degli anni Ottanta. In verità, la crisi nazionalista esplosa in Kosovo nel 1981 aveva innescato, nell'insieme della Jugoslavia, alcuni mutamenti in favore di una maggiore libertà di

(1) Sui limiti della società civile in Serbia, ad es., si v. V. Goati, «Traganje za civilnom drustvom» (Alla ricerca della società civile), in *Borba*, 13 e 16 dic. 1991, rispettivamente pp. 15 e 9.

stampa. Poco tempo dopo, attorno al 1983, si è sviluppata - specie tra gli intellettuali sloveni - una discussione sul concetto di «società civile» in Gramsci²: essa rifletteva uno sforzo mirante a ridefinire il complesso delle relazioni ideologico-culturali, con l'obiettivo di distinguere nettamente la fase della formazione e della trasmissione dei valori da quella della coazione di Stato e Partito. In tal modo si sperava di aprire varchi all'articolazione politica della società. La peculiarità jugoslava, in particolare, sembrava permettere un'evoluzione di questo genere, se non altro per il rinnovamento già avviato negli anni Sessanta e sfociato nella riforma dell'autogestione, per l'esplosione di un movimento di studenti nel 1968 (con caratteristiche inedite per un paese a egemonia comunista) e per il ruolo critico svolto da alcuni periodici, fra i quali la prestigiosa rivista *Praxis*³. Tuttavia, questi fervori erano stati ostacolati dal riemergere dei nazionalismi fra il 1968 e il 1971 e dalla riaffermazione della dittatura del proletariato.

Per quanto riguarda, invece, gli altri paesi balcanici il predominio comunista - in quel medesimo lasso di tempo - non era stato neppure scalfito e, anzi, in Albania e Romania aveva accentuato sempre più il suo carattere dispotico. Sicché, se nuovi fermenti politico-culturali hanno iniziato a manifestarsi, ciò è avvenuto solo in epoca molto recente e, comunque, in ambiti territoriali assai circoscritti.

Nel frattempo, la generale crisi economica della penisola balcanica (acuita soprattutto da quella energetica) ha contribuito ad aggravare la contrapposizione tra potere legale e potere reale e ciò ha implicato - nel momento del crollo di un'ideologia che si definiva internazionalista e di un sistema monopolistico di potere - la ricerca di nuove fonti di legittimazione e di nuove aree di consenso. Inevitabilmente, dunque, i limiti originari delle «società civili» balcaniche, l'exasperazione per la situazione economica, le passioni viscerali, la xenofobia, il nazionalismo, la crisi morale e la perdita di identità collettive hanno finito per condizionare - secondo «equilibri» via via differenti a seconda dei contesti peculiari di ciascun paese balcanico - la trasformazione dello stesso sistema politico.

Peculiare, inoltre, sotto il profilo sociale, il ruolo svolto dai giovani⁴ nel tracollo del potere comunista: in Romania, ad esempio, essi sono

(2) A. Bibic, *Civilno drustvo i politicki pluralizam* (Società civile e pluralismo politico), Cekade, Zagreb, 1990.

(3) Rinvio al mio *La diversità socialista in Jugoslavia*, Est, Trieste, 1984, nonché all'ottimo studio di L. Detela, «The Yugoslav Student Revolt: an Attempt at Interpretation», in *Review*, n. 9, 1970.

(4) V. Soulé, *Avere vent'anni all'Est*, Costa & Nolan, Genova, 1990; o anche L. Zanga, «Nation in Transition: Students Protest and the Party Responds», in *RFE RL*, n. 2, 11 gen. 1991; A. Pitassio, «Reform Politics in Bulgaria», in *Telos*, n. 79, primavera 1989. Sui *Golani* di piazza dell'Università, i «vagabondi» (secondo la definizione data da Iliescu ai giovani in sciopero) si v. R. Wagner, *Il caso rumeno*, Manifestolibri, Roma,

stati i primi ad abbattere il muro della paura con l'aperta contestazione di Ceausescu; in Bulgaria, essi hanno fornito un sostegno entusiasta e convinto al movimento ecologico e, successivamente, alle numerose manifestazioni di massa che hanno accompagnato le prime «uscite pubbliche» della Sds; in Albania, sono stati i protagonisti delle proteste e degli scioperi che, sul finire del 1990, hanno costretto Ramiz Alia a legittimare i partiti di opposizione e ad indire elezioni politiche pluripartitiche. Sorprendente eccezione, sotto questo profilo, si è rivelata proprio la Jugoslavia, nel cui contesto solo gli Sloveni hanno maturato posizioni originali e dissacranti, capaci di provocare dure reazioni negli ambienti militari e in quelli comunisti-ortodossi.

Passato, tuttavia, il primo impatto, le organizzazioni giovanili hanno, in genere, finito rapidamente per rifluire su posizioni minoritarie o, comunque, marginali, come riflesso di un diffuso scontento e della delusione patita nei confronti del tipo di cambiamento prevalso.

Per quanto attiene, invece, al comunismo jugoslavo - che ha goduto, in diversi momenti di questo secondo dopoguerra di un reale consenso di massa -, il modo in cui il suo potere è stato travolto costituisce un caso del tutto specifico. La crisi economica, infatti, prima ancora che insorgessero tensioni sociali dirompenti nel paese, ha diviso i comunisti jugoslavi fino a spezzare la loro coesione, come è stato evidenziato dalla crescente polarizzazione conflittuale divampata fra Lega serba e Lega slovena⁵.

Il nodo del contendere aveva riguardato, in particolare, le politiche destinate a delineare una via d'uscita dalle crescenti e sempre più ingovernabili difficoltà economiche. Gli uni e gli altri, tuttavia, nello sforzo di individuare un programma di trasformazione del paese non sono riusciti a tracciare una visione d'insieme: da un lato i comunisti sloveni hanno proposto un profondo mutamento democratico in senso pluralista, convinti di restituire efficienza alle istituzioni per questa sola via; dall'altro, i comunisti serbi - anche perché indotti dalla necessità di trovare una soluzione al problema dei propri connazionali in Kosovo - hanno preferito insistere su una modifica costituzionale che sostituisse al principio decisionale del consenso (ossia dell'unanimità di repubbliche e regioni) quello proporzionale, ritenendo in tal modo che il peso dei Serbi (36% della popolazione) sarebbe stato più adeguato, che nuove forme di integrazione economica e politica avrebbero agevolato le politiche di risanamento e che, a questo proposito, la «questione del pluralismo politico» fosse del tutto influente ai fini di una attuazione piena dell'economia di mercato.

1991, pp. 55 ss.

(5) V. la raccolta di documenti in D. Belic e D. Bilbija, *Srbija i Slovenija* (Serbia e Slovenia), Tera, Beograd, 1989.

In realtà, date le condizioni semi-confederali (nonché inefficienti) e autoritarie del paese sancite dalla Costituzione del 1974, proprio la democratizzazione avrebbe dovuto essere accompagnata da una revisione delle competenze politico-istituzionali in modo tale da favorire un'integrazione più stretta almeno in alcuni settori cruciali quali energia, fisco e finanze. Tuttavia, la politica aggressiva di Slobodan Milosevic e la risposta energica, ma sostanzialmente difensiva e chiusa, di Milan Kucan hanno aggravato le relazioni interne alla Lega fino alla contrapposizione frontale. Il progressivo ridimensionamento della legittimità ideologica sovranazionale e il prevalere di otto *élites* politiche in condizioni di costante degrado dell'economia, nonché di crescita degli squilibri regionali hanno favorito la disarticolazione su base territoriale del partito. Sicché, quando nel gennaio 1990 la Lega dei comunisti della Jugoslavia si è riunita a congresso la conflittualità allora esplosa non si è tradotta in una rottura su prevalente base ideale, preludio della nascita di un Partito socialista jugoslavo, come pure si era ventilato nel corso del dibattito, ma in una disgregazione su base nazionale espressa in modo evidente con il ritiro della delegazione slovena dal congresso.

Di conseguenza, il modo in cui si è dissolto il comunismo jugoslavo ha agevolato e accentuato le divisioni nel paese, preparando il terreno - nelle incipienti elezioni repubblicane - alla vittoria di quelle formazioni politiche che, con maggior vigore, avrebbero sostenuto opzioni nazionaliste (egemoniche o separatiste), precipitando poi il paese nel baratro della guerra.

2. La formazione di nuovi sistemi politici

2.1. La Jugoslavia verso un pluralismo politico «distorto»

Il pluralismo sorto in Jugoslavia nel corso del 1990 ha avuto come punto di riferimento le singole repubbliche e non l'insieme del paese. Fra 1990 e 1991, si è discusso a lungo nelle capitali slavo-meridionali, se sia stato o meno un grave errore aver promosso elezioni pluripartitiche su base regionale prima di aver svolto quelle federali⁶. Indubbiamente, la Costituzione semi-confederale del 1974 obbligava a tale procedura. Inoltre, le conflittualità pregresse e da tempo in crescita esercitavano un peso ineliminabile. Infine, nel corso del 1989 erano

(6) Ancora nel 1992 un noto intellettuale sloveno, Ljubo Sirc, ha criticato il cartello *Demos* proprio per aver impedito le elezioni pluripartitiche federali, tanto auspiccate dal premier Markovic. V. *Danas*, 11 feb. 1992, p. 32.

sorte alcune novità di rilievo in Slovenia: qui, tra luglio e ottobre, i comunisti avevano reso possibile una più autonoma articolazione delle varie componenti inserite nella locale Alleanza socialista (antico Fronte Popolare) che, in tal modo, era divenuta terreno di coltura di nuovi partiti. Ciò ha permesso alla Slovenia di giungere alle elezioni del 1990 relativamente preparata all'evento⁷.

In Croazia, invece, dopo un lungo periodo di «silenzio politico», la Lega ha iniziato un'affannosa rincorsa per adeguarsi ai mutamenti in atto a Lubiana. Sicché, l'Alleanza socialista croata non ha potuto svolgere, se non in forme assai limitate, una funzione di «incubatrice» della liberalizzazione politica, al punto che veri e propri partiti hanno cominciato a costituirsi solo con il 1990 e, ad ogni modo, senza più alcun rapporto con l'Alleanza socialista.

In tutte le altre repubbliche - vuoi per la pressione esercitata dai comunisti serbi legati a Milosevic, vuoi perché i militari avevano iniziato a rivendicare la salvaguardia dell'integrità territoriale del paese, vuoi per le tensioni etniche nel Kosovo -, all'inizio del 1990 non erano ancora state create neppure le condizioni «minime», indispensabili ad avviare la formazione di un sistema politico pluripartitico. Tutto ciò ha implicato una tale eterogeneità delle condizioni di partenza nella formazione dei partiti, nell'avvio della loro attività e della propaganda, nell'adozione di leggi elettorali, da provocare significative sfasature temporali nello svolgimento delle consultazioni⁸.

Per quasi otto mesi, dunque, il paese si è trovato politicamente diviso: se già tra aprile e maggio a Lubiana e a Zagabria governavano formazioni anticomuniste, solo in autunno nascevano i primi partiti nelle altre repubbliche. In quel lasso di tempo, i leader di Slovenia e Croazia hanno accentuato la polemica ideologica in particolare contro la «Serbia comunista», in quanto espressione del vecchio regime, giustificando in tal modo, almeno in parte, la «corsa» sempre più rapida verso il separatismo, di cui essi erano diventati gli alfieri.

Tuttavia, in Slovenia, le elezioni erano state vinte di misura da una eterogenea coalizione di partiti denominata «*Demos*» (composta da liberali, contadini, democristiani, democratici, socialdemocratici, verdi), il cui successo era stato bilanciato dalla conferma di Milan Kucan a presidente della repubblica.

(7) Sull'Alleanza socialista e sul suo ruolo nel sistema politico jugoslavo si v. il vol. di AA.VV., *Socijalistički savez radnog naroda u razvoju socijalističkog samoupravnog društva* (L'Alleanza socialista del popolo lavoratore nello sviluppo della società socialista autogestita), Jctps, Ljubljana, 1984. Rinvio anche al mio «L'Alleanza socialista nel sistema politico jugoslavo», in AA.VV., *L'enigma jugoslavo. Le ragioni della crisi*, Angeli, Milano, 1988.

(8) Un'approfondita analisi del voto del 1990 è nel vol. di V. Goati, *Jugoslavija na prekretnici. Od monizma do gradjanskog rata* (La Jugoslavia alla svolta. Dal monismo alla guerra civile), Jugoslovenski Institut za novinarstvo, Beograd, 1991.

In Croazia, invece, aveva prevalso un composito movimento nazionalista, la Comunità democratica croata (Hdz) - diretta da un ex generale di Tito, Franjo Tudjman -, grazie ai consensi raccolti in prevalenza nelle campagne, nelle periferie urbane e nelle zone circostanti Zagabria e Karlovac. In base alla legge elettorale, l'Hdz si era assicurata il 57,5% dei seggi, pur avendo ottenuto tra il 30 e il 40% dei voti. All'opposizione venivano così relegati numerosi partiti entrati per pochi seggi in Parlamento, nonché gli ex comunisti (ai quali andarono più del 30% dei voti e il 20,5% dei seggi). In realtà, questi ultimi, al di là del locale partito nazionalista serbo (Partito democratico serbo, Sds), si erano rivelati gli unici in grado di intercettare consensi dalle due maggiori comunità etniche.

Il voto nelle altre repubbliche ha registrato risultati altrettanto diversificati. In Bosnia-Erzegovina si è svolta una sorta di censimento: i partiti delle tre etnie maggioritarie (Musulmani, Serbi e Croati) hanno ottenuto un risultato pari quasi al peso demografico di ciascuna di esse (ossia - rispettivamente - il 43,31 e 17%). Deludenti o addirittura insignificanti i risultati delle altre formazioni. In Macedonia, si è creata una situazione di ingovernabilità per assenza di una maggioranza definita, in quanto il partito nazionalista (Vmro-Dpmne) ha raggiunto il 31%, la Lega dei comunisti si è fermata al 25,8%, il partito riformista di Markovic ha ottenuto quasi il 10%, ma il partito nazionalista albanese il 14%: quest'ultimo ha così acquisito il ruolo di «ago della bilancia» in un contesto etnicamente tanto delicato da impedire a ciascuno degli opposti schieramenti (Vmro-Dpmne e comunisti-riformisti) di contare su una maggioranza stabile. In Serbia, invece, il partito socialista (ex comunista) di Milosevic ha conquistato ben il 77% dei seggi con il 45,8% dei voti, schiacciando tutte le opposizioni di orientamento più o meno agguerritamente nazionalista. Gli Albanesi del Kosovo, tuttavia, per protestare contro lo stato d'assedio, non si sono recati a votare, ridimensionando la percentuale dei votanti, rivelatasi (con il 71,5%) la più bassa in Jugoslavia. In Montenegro, infine, ha trionfato la Lega dei comunisti con il 64% dei voti, seguito dai riformisti di Markovic con oltre il 13%.

Nonostante la varietà dei risultati, solo uno, fra i sei nuovi presidenti repubblicani (e cioè Alija Izetbegovic, della Bosnia) non aveva mai conosciuto trascorsi comunisti. Degli altri, al di là di Tudjman - espulso dalla Lega alla fine degli anni Sessanta per nazionalismo -, tutti erano rimasti al vertice del partito fino al suo dissolvimento. Significativamente, inoltre, le elezioni avevano rivelato come, pur in presenza di un impressionante numero di partiti (al 20 novembre 1990 erano state registrate ben 224 formazioni politiche), ciascuno di essi tendeva ad operare in una o, al massimo, due repubbliche; unica eccezione, l'Alleanza riformista di Markovic, che è riuscita ad entrare con propri rappre-

sentanti in quattro parlamenti su sei. Per quanto atteneva poi ai programmi, colpiva la loro sostanziale somiglianza: di fatto, tutti si dichiaravano a favore della democrazia, delle privatizzazioni e dell'economia di mercato. Solo gli ex comunisti serbi e i socialisti montenegrini avevano mantenuto la prospettiva del «socialismo» e i primi avevano dato spazio anche alla salvaguardia della «proprietà sociale»⁹.

In realtà, la povertà programmatica - espressione di un vero e proprio «vuoto di idee» - è stata rapidamente mascherata dal prevalere di opzioni nazionaliste. Certo, in Serbia tale orientamento - presente nella politica di Slobodan Milosevic, e sostenuto con grande clamore dalla maggior parte degli intellettuali dell'Accademia serba delle Scienze - aveva già avuto modo di manifestarsi nel corso degli anni Ottanta¹⁰. Per tutto il 1990, comunque, la dialettica democratica in Serbia - nonostante l'introduzione del pluripartitismo, il dinamico rilancio politico della Chiesa ortodossa, l'emergere di numerosi raggruppamenti politici - è rimasta chiusa entro limiti assai ristretti, vuoi perché le opposizioni hanno cercato di concorrere con Milosevic sul piano del nazionalismo, vuoi perché, attraverso la polizia, la stampa e la televisione, il leader serbo è riuscito a mantenere un robusto controllo sulla repubblica.

Tuttavia, dopo le elezioni, la contrapposizione nazionalista è divenuta dominante anche in Slovenia, dove è stata in particolare alimentata dalla locale Democrazia cristiana e dalle forze più clericali, nel tentativo - evidente - di collegarsi ad alcune, solide, tradizioni interbelliche di cultura cattolica. In breve, la libertà di stampa è stata ridotta; i servizi segreti sono stati resi più efficienti e nuovamente impiegati nel controllo dell'ordine interno; le strategie individuate per il conseguimento dell'indipendenza sono divenute praticamente «indiscutibili», pena il rischio di essere accusati di «tradimento»; le riunioni di «*Demos*» si sono svolte sempre più di frequente a porte chiuse e, talvolta, perfino in segreto¹¹.

Ancor più grave si è presentata la situazione in Croazia, già a partire dall'inizio dell'estate 1990. La vittoria elettorale dell'Hdz, ossia di un partito il cui leader - sin dal congresso di fondazione - aveva sollevato il problema della revisione dei confini delle repubbliche per includere la Bosnia-Erzegovina in Croazia, si è rapidamente riflessa sui delicati rapporti fra Serbi e Croati prima in Krajina, poi in Slavonia. La revisione dei simboli dello Stato, dei libri scolastici, del vocabolario corrente, della toponomastica, nonché la richiesta scritta di «lealtà alla repubbli-

(9) Programmi e dichiarazioni dei partiti sono stati accuratamente raccolti da M. Pecujlic e V. Milic, *Politicke stranke u Jugoslaviji* (I partiti politici in Jugoslavia), Strucna Knjiga, Beograd, 1990.

(10) Sull'argomento v. T. Favaretto, «Questione nazionale e problemi politico-istituzionali in Jugoslavia», Ispi, *Quaderni*, n. 21, 1990 e il mio «Il Kosovo, nuova polveriera d'Europa», Ispi, *Quaderni*, n. 22, 1990.

(11) V., ad es., *Borba*, 21 ott. 1991., p. 9.

ca» imposta ai non Croati (pena il licenziamento) hanno attizzato la reazione serba e rievocato i tragici ricordi della II guerra mondiale. Per parte loro, i rappresentanti di questo gruppo etnico hanno manifestato scarsa disponibilità al dialogo, rifiutando di partecipare alle sedute in Parlamento. La tensione serbo-croata ha rapidamente tolto ogni spazio d'azione alle opposizioni: gli ex-comunisti, schiacciati dalla questione nazionale, hanno di fatto smesso di agire politicamente, subendo una gravissima emorragia di quadri e l'abbandono di buona parte dell'elettorato, in particolare di quello serbo. In breve, i due gruppi nazionali si sono polarizzati attorno all'Hdz e al Sds, trasformatisi in «partiti-nazione» ossia in rigidi istituti di rappresentanza etnica.

Nel luglio 1990, veniva modificata la Costituzione croata in modo che le norme relative alle minoranze potessero essere cambiate non più a maggioranza qualificata, bensì a maggioranza semplice. Inoltre, furono avviati tentativi volti a svuotare gli arsenali della Difesa territoriale e a ridimensionare, nella polizia, il peso della presenza serba: l'imperizia e la brutalità con cui sono stati perseguiti questi obiettivi da parte del governo di Zagabria hanno alimentato la «sindrome da genocidio» tra i Serbi di Croazia. In agosto, a Knin, scoppiava il primo conflitto interetnico, aggravando tensioni e diffidenze nella popolazione.

Tuttavia, e pur in un contesto in cui le relazioni politiche tendevano a degradarsi ogni giorno di più, nell'agosto 1990 il *premier* Ante Markovic annunciava la decisione di dar vita ad un nuovo partito politico, l'«Alleanza delle forze riformiste della Jugoslavia», che faceva proprio il programma del suo governo e che, in nome di quello, si proponeva di mantenere unito il paese. Nei mesi successivi si è molto discusso, tra gli stessi collaboratori di Markovic, se la fondazione di un partito fosse stata una mossa politicamente accorta o se, al contrario, sarebbe stato meglio proporre una coalizione di gruppi e di movimenti.

È un fatto, comunque, che la decisione del premier ha concentrato su di sé gli attacchi dei leader repubblicani (e in special modo di Slovenia, Serbia e Croazia), orientati ormai a sbarazzarsi di un governo federale che, almeno a giudicare dai successi economici ottenuti nella prima metà dell'anno, avrebbe potuto, alla lunga, diventare un avversario temibile. Ciò, del resto, spiegherebbe perché Markovic avesse, in genere, evitato di farsi trascinare nelle diatribe nazionaliste, puntando tutte le sue carte sulla riforma economica (sulle cui caratteristiche torneremo)¹². Se avesse avuto successo - questo era il calcolo - probabilmente le contrastanti spinte nazionaliste avrebbero perso di smalto e di incisività, e il loro impatto sulla società jugoslava ne sarebbe uscito ridimen-

(12) Questo non vuol dire che Markovic non avesse avanzato proposte di riforma politica; esse, tuttavia, si inquadravano nel più ampio contesto jugoslavo. Si v., *Pravci promena u politickom sistemu* (Diretrici di mutamento del sistema politico), cicl. del Segretariato federale alle informazioni, Belgrado, set. 1990.

sionato. Consci di tale eventualità erano, del resto, i vertici politici di Lubiana, Zagabria e Belgrado (questi ultimi ancora incerti fra la prospettiva della «Grande Serbia» o un governo federale sotto il loro diretto controllo): di conseguenza, ciascuno di essi ha concentrato il fuoco contro Markovic e accelerato quanto più possibile l'assunzione di decisioni che esautorassero qualsiasi potere sovranazionale.

Le elezioni in Bosnia, su cui il *premier* aveva molto sperato, e dove ha subito, invece, una netta sconfitta, hanno ulteriormente indebolito la sua posizione, accentuando il peso delle singole repubbliche ormai sempre meno interessate a convocare elezioni pluripartitiche jugoslave che avrebbero potuto dar vita - con il loro mandato popolare - ad un potere ad esse alternativo¹³. I progetti governativi volti a convocare elezioni federali rimasero, di conseguenza, sulla carta e non poterono essere attuati. D'altra parte, Markovic temeva che - senza un accordo tra tutte le parti - lo scioglimento del Parlamento federale (il cui mandato, scaduto nel 1990, veniva prolungato ogni sei mesi in attesa di poter indire le elezioni) potesse trasformarsi in un *boomerang*, scatenando il caos, inducendo alcune repubbliche a boicottare le elezioni e sancendo la spaccatura del paese.

L'impotenza delle istituzioni federali di fronte al potere delle *élites* locali si accentuò ulteriormente allorché furono resi noti i risultati dei referendum popolari indetti in Slovenia (dicembre 1990) e Croazia (maggio 1991) sui destini delle due repubbliche. In realtà, i referendum erano stati convocati in tutta fretta. Non avevano, dunque, reso possibile all'elettorato una effettiva percezione delle opzioni in campo, né avevano chiarito tempi e modi dei successivi passi attuativi. In Croazia, addirittura, erano stati proposti due quesiti alternativi, formulati in modo inesatto e senza prospettare la secessione. In definitiva, i referendum erano stati voluti dalle *élites* repubblicane in quanto esse erano incerte sugli sviluppi della situazione e desideravano garantire a se stesse margini futuri d'azione più ampi possibili¹⁴.

Ripetitività e inconcludenza hanno, quindi, caratterizzato gli incontri svoltisi nella prima metà del 1991 fra i leader repubblicani sul futuro istituzionale del paese: ciascuno in realtà sperava di imporre agli altri il proprio punto di vista, sicché non venne neppure preso in considerazione l'ultimo tentativo di compromesso avanzato, all'inizio di giugno 1991, dai presidenti di Bosnia e Macedonia.

(13) A distanza di tempo cominciano ad emergere critiche slovene al proprio governo per essersi opposto alle elezioni federali. Si v., ad es., il vol. di L. Sirc, *Med Hitlerjem in Titom* (Fra Hitler e Tito), Drzavna Založba, Ljubljana, 1992 e M. Meden, «Peterle najavljuje trecu Jugoslaviju» (Peterle annuncia la terza Jugoslavia), in *Danas*, 11 feb. 1992, p. 33.

(14) Assai significativo, sotto questo profilo il commento dell'ungherese L. Sekely, «Tiranija plavij listica» (La tirannia delle schede azzurre), in *Borba*, 18 mag. 1991, p. V.

Inevitabilmente, con lo scoppio della guerra il 25 giugno, l'estrema fragilità politica di ciascuna delle repubbliche jugoslave è stata messa a nudo. Nel breve volgere di sei mesi - durante i quali si è disgregato l'esecutivo federale guidato da Markovic -, l'ingovernabilità generale si è accresciuta. In Slovenia, la coalizione «*Demos*», già da tempo divisa al suo interno, è entrata definitivamente in crisi in seguito al conflitto esploso fra il ministro degli Esteri Rupel e una parte del suo stesso partito¹⁵: l'approvazione di una nuova Costituzione nel dicembre 1991 e il riconoscimento dell'indipendenza da parte della CE il 15 gennaio 1992 hanno fatto venir meno ogni ragion d'essere dell'alleanza, al punto di avviare la Slovenia alle nuove elezioni politiche in un clima di grande incertezza. Al tempo stesso, il prevalere di tendenze all'isolamento ha finito con il rafforzare, soprattutto sul piano culturale, visioni provinciali e ristrette della realtà locale e internazionale¹⁶.

In Croazia, l'azione degli apparati statali si è fatta sempre più pervasiva: soprattutto in Istria, a Fiume e dovunque vi fosse opposizione all'Hdz si sono infittite le intimidazioni e perfino le minacce personali. Numerose crisi di governo, continui rimpasti, sostituzioni di ministri, creazione di nuovi centri di potere extragovernativi hanno ridimensionato il peso dell'esecutivo e vanificato la novità rappresentata dalla nascita, nel luglio 1991, di una coalizione di unità nazionale comprendente gli ex-comunisti. Questi ultimi, anzi, hanno continuato a perdere consensi e, all'inizio del 1992, i sondaggi accreditavano loro appena l'1% dei voti¹⁷. Di fatto, l'Hdz - e soprattutto il suo presidente Tudjman - hanno continuato a detenere il potere reale nel paese.

La guerra, inoltre, ha alimentato le divisioni politiche tanto in Croazia, quanto in Serbia. Contrasti crescenti hanno opposto a Zagabria Hdz ed estremisti del Partito del Diritto (filo-*ustasa*), così come a Belgrado socialisti e *cetnici*¹⁸. In breve, attriti e fratture si sono manifestati pure nelle forze di governo e nelle opposizioni. A Belgrado il conflitto militare ha vanificato l'impatto provocato dalle proteste del 9 marzo 1991, allorché il brutale intervento della polizia e dell'esercito contro una manifestazione dell'opposizione aveva scatenato una reazione tale da mettere in discussione il carisma del leader serbo e liberare la stampa dai vincoli soffocanti del suo potere¹⁹. Per

(15) *Borba*, 15 ott. 1991, p. 9.

(16) R. Mocnik, «Slovenija je sada u provinciji» (La Slovenia è ora in provincia), intervista, in *Borba*, 8-9 feb. 1992, pp. X-XI.

(17) V. Danas, 7 gen. 1992, p. 13.

(18) Significative sono le interviste rilasciate da alcuni esponenti estremisti. Si v., ad es., quella a Zeljko Raznjatovic-Arkan, comandante della «Guardia di volontari serbi» e a Dobroslav Paraga, presidente del Partito Croato del Diritto, in *Borba*, 1-2 gen. 1992, pp. 12-15, nonché a Mile Dedakovic Jastrebovic, «eroe» di Vukovar, in *Borba*, 7 gen. 1992, p. 9.

(19) Si pensi al titolo di copertina del settimanale *Nin* di quei giorni: «Nin

di più, l'incapacità delle maggiori forze politiche serbe di prendere le distanze dal nazionalismo ha offerto nuovi margini di manovra a Milosevic, mentre sui campi di battaglia ogni formazione ha teso ad agire sfuggendo al controllo dei comandi centrali. Sia in Serbia sia in Croazia, infine, l'ampia diffusione delle armi ha incoraggiato le rese dei conti (anche a carattere privato) fra gruppi e tra singoli, mentre lo Stato di diritto ha perso sempre più di consistenza.

In Macedonia, la conflittualità tra Macedoni e minoranza albanese - acuitasi in occasione del referendum sulla sovranità macedone dell'8 settembre e, quindi, con l'approvazione della nuova Costituzione (17 novembre) -, si è intrecciata con polemiche inter-macedoni sul filo-bulgarismo del Vmro-Dpmne²⁰, mentre in Bosnia apparenti alleanze croato-musulmane sono state sostituite da altrettanto fragili convergenze musulmano-serbe e serbo-croate in vista del referendum sulla sovranità della repubblica, svoltosi il 29 febbraio 1992, e che ha riacceso il conflitto.

D'altra parte, proprio la consapevolezza della necessità di individuare un *modus vivendi* fra i vari gruppi etnici, consapevolezza strettamente connessa alle peculiarità della regione, ha fatto sì che a Sarajevo trovassero sede sia numerose organizzazioni pacifiste, divenute protagoniste di significative proteste e manifestazioni di massa, sia il «Pre-Parlamento della Jugoslavia», ossia un'organizzazione composta da oltre una trentina di partiti e di movimenti appartenenti ad uno spettro ideale assai ampio, che - ancora nel 1991 - insisteva affinché venissero convocate le elezioni federali per dar vita ad una nuova Costituente unitaria.

Si trattava, in realtà, di organizzazioni dalle limitate possibilità di incidere sulla situazione politica del paese, a causa della predominanza degli orientamenti nazionalisti. Ciò nonostante, vuoi per l'impatto esercitato dal movimento della madri serbe nel giugno-luglio 1991, vuoi per l'estendersi delle preoccupazioni delle donne per il sempre più frequente richiamo di riservisti, vuoi per il diffuso rifiuto espresso dai giovani serbi nei confronti della guerra (rifiuto che ha iniziato a comparire anche fra i Croati, per lo meno a Fiume e in Istria, sul finire del 1991), le pressioni pacifiste hanno cominciato ad esercitare un certo peso sulle *élites* di potere delle repubbliche jugoslave. In particolare, la raccolta a Belgrado - su iniziativa del «Centro per le azioni antibelliche» - di oltre 100.000 firme a favore di una petizione per indire un referendum che impegnasse il governo serbo a non partecipare ad operazioni di guerra al di fuori della repubblica serba ha avuto, a cavallo tra 1991 e 1992, un lusinghiero successo e ha contribuito a diffondere un senso di rifiuto del ricorso alle armi e alla violenza. Questo sentimento si è

oslobodjen» (Nin liberato): più chiari di così!

(20) La polemica in *Borba*, 4 e 5 dic. 1991, p. 9.

intrecciato con la profonda delusione che ciascun gruppo etnico slavo-meridionale ha ormai accumulato nei confronti sia dei propri governanti, sia dei propri «ex-concittadini» appartenenti ad altre Nazioni e ciò purtroppo, ha rafforzato le tendenze alla chiusura autarchica e all'isolamento.

Nonostante il 3 gennaio 1992 sia entrata in vigore la XV tregua in vista del dispiegamento dei caschi blu dell'Onu nelle zone di guerra in Croazia, stenta ad emergere un clima più propizio alla pace. Piuttosto, con l'inizio del 1992 è sembrata prevalere la rassegnazione e il pessimismo. Quasi che le popolazioni jugoslave stessero preparandosi psicologicamente ad un lungo periodo di tensioni a medio-bassa conflittualità, ad atti di terrorismo, a improvvise e feroci vampate di guerra in questa o in quella regione, a difficoltà di comunicazione (postale, telefonica...), a stenti economici: in poche parole, ad una plumbea fase di instabilità e di morte, senza che si delineino ancora durevoli assetti geopolitici, condizione indispensabile al ritorno della pace e al rilancio dello sviluppo.

2.2. *L'Albania e il rischio costante del caos*

Così come in altri paesi balcanici, anche in Albania la legittimazione del pluralismo ha preceduto la sua nascita e non ha sanzionato uno stato di fatto pre-esistente. Se, dunque, le proteste sempre più incisive dei movimenti giovanili sono riuscite ad imporre la legittimazione del pluripartitismo l'11 dicembre 1990, solo successivamente sono sorti il Partito Democratico e le altre formazioni politiche²¹.

Il 1990 era trascorso, infatti, all'insegna di una difficilissima e complessa destrutturazione del dominio comunista. Il bagno di sangue che aveva accompagnato in Romania la caduta di Ceausescu ha fatto a lungo temere rischi analoghi per l'Albania, vuoi per il carattere particolarmente dispotico dei due regimi, vuoi per i legami fino ad allora intessuti tra Bucarest e Tirana. Sicché, solo in seguito a cruenti incidenti, scoppiati a Scutari e in alcune aree gheghe del Nord nel gennaio 1990, fu avviato un timido programma di riforme²², grazie al quale il presidente Ramiz Alia, pur condannando le «controrivoluzioni dell'Est», introdusse la pluralità delle candidature per le elezioni in Parlamento; concesse una certa autonomia alle imprese e incentivi economici alle cooperative agricole. Poco più tardi, il ripristino del Ministero della

(21) L. Zanga, «Students Protest and the Party Responds», in *RFE RL*, n. 2, 11 gen. 1991 e, dello stesso autore, «The Albanian Democratic Party», in *Ibid.*, n. 9, 1 mar. 1991.

(22) «Albania. Stirrings», in *East European Reporter*, n. 3, aut. inv. 1990, pp. 44-50.

Giustizia e l'adozione di una legge sulle garanzie legali della difesa ridimensionarono i poteri arbitrari della polizia.

Da allora, e a più riprese, ogni gesto di apertura internazionale fu preceduto dal varo di nuove misure che avviarono la formazione del sistema fiscale, liberalizzarono il diritto di culto, ridefinirono il sistema legale²³. L'esigenza di stabilire rapporti internazionali e di uscire dal lungo isolamento si accompagnò, insomma, al progressivo allentamento della pressione dittatoriale: pur tra cautele e incertezze, il 6 giugno 1990 venne allontanato anche il Ministro degli Interni Simon Stefani, considerato una delle figure più autoritarie del partito.

Tuttavia, il rischio che il paese precipitasse nel caos non è mai venuto meno: in luglio 11 ambasciate occidentali furono prese d'assalto a Tirana da oltre 5.000 persone; poco dopo si verificarono i primi, massicci, esodi via mare verso l'Italia. La protesta degli studenti, fra i più esposti alle drammatiche condizioni economiche del paese, si intensificò agli inizi di dicembre finché Alia fu indotto ad indire per l'anno nuovo elezioni multipartitiche. In quei giorni, però, la particolare esasperazione anticomunista delle regioni cattoliche settentrionali e della popolazione di alcuni centri urbani, quali Elbasan e Valona, sfociò in violente rivolte a cui seguirono interventi militari, arresti, feriti.

Insomma, nonostante alla fine di dicembre il Partito del lavoro avesse rinunciato al ruolo-guida e annunciato l'apertura all'economia di mercato, non si erano diradate le preoccupazioni sul futuro dell'Albania. E quando il 20 febbraio 1991 la statua di Enver Hoxha venne abbattuta a Tirana da una folla di giovani, le reazioni nel paese furono davvero contrastanti: da un lato, infatti, il governo si dimise, ma dall'altro si costituirono comitati militari «in difesa di Hoxha». Di fatto, la repubblica schipetara parve sul punto di precipitare nella guerra civile.

Le ragioni per cui essa riuscì, allora, a fermarsi sull'orlo del baratro debbono essere ancora indagate a fondo; ma in tanti, comunque, hanno concorso a spegnere l'incendio che rischiava di divampare. L'opposizione ha riconosciuto al presidente Alia di aver evitato, con i suoi comportamenti e nonostante le numerose titubanze, il temuto bagno di sangue. Per parte loro, i dirigenti del Partito Democratico hanno cercato, in più occasioni, di contenere l'esasperazione di alcuni strati della popolazione, mentre perfino i dirigenti albanesi del Kosovo - tra i quali l'ex leader comunista Mahmut Bakalli emarginato dopo i primi conflitti del 1981 - sono intervenuti con accorati appelli affinché si evitasse all'Albania di precipitare nel «caos e nell'anarchia»²⁴.

(23) V. *Amendements à la législation qui accentuent la démocratisation en RPS d'Albanie*, 8 Nëntori, Tiranë. Rinvio, inoltre, al mio « I Balcani tra rinnovamento ...» cit. pp. 192-195.

(24) *Zeri i Popullit*, 20 feb. 1991.

In questo clima si è dunque giunti alle elezioni pluripartitiche del 31 marzo 1991. Al di là, però, dei risultati elettorali solo in apparenza «stabilizzatori» (ai comunisti andò il 66% dei seggi contro il 27% dei democratici), la radicale perdita di fiducia nel sistema politico e nella sua capacità di rigenerazione della società albanese ha continuato a diffondersi. Certo, la distribuzione del voto - con la doppia polarizzazione città-campagna e Nord-Sud (o Gheg-Tosk), che rifletteva l'analogo contrasto fra democratici e comunisti - poteva far ritenere che esistessero o fossero esistiti passioni e contrapposizioni anche frontali, di natura politica, tra gli opposti schieramenti. Al contrario, la situazione era assai differente. La legge elettorale maggioritaria adottata aveva consentito l'ingresso in Parlamento solo di tre formazioni politiche: comunisti, democratici ed esponenti di «Omonia» (ossia della minoranza greca). Ma la campagna elettorale, ancorché breve, era stata condotta senza esclusione di colpi, ricorrendo ciascuno a promesse - nei confronti dell'elettorato - impossibili da mantenere.

Da un lato i comunisti avevano cercato di tranquillizzare il mondo rurale rispetto alla radicalità delle riforme agitate dai democratici, dall'altra questi ultimi avevano millantato l'ottenimento di «un assegno in bianco» da parte del presidente statunitense Bush.

Sicché, la delusione ha rapidamente preso il sopravvento. Certo, per alcuni mesi, i democratici hanno potuto sfruttare il vento favorevole della protesta post-elettorale, imponendo prima le dimissioni del neonato governo monocolore di Fatos Nano e, quindi, costringendo Alia a dar vita ad una coalizione fra tutti i principali partiti, compresi quelli che in Parlamento non erano entrati. Tuttavia, così agendo, i Democratici entravano in alleanza con i comunisti²⁵.

L'immagine del mondo politico presto prevalse in una popolazione sempre più esasperata dalla disastrosa situazione economica, pronta a rivolte improvvise e violente, nonché tentata dall'esodo verso Italia e Grecia (come si ebbe modo di constatare nella drammatica estate del 1991), fu quindi contrassegnata dalla sostanziale somiglianza di tutti i partiti. L'annullamento delle differenze, o il senso di tradimento rispetto alle aspettative di ciascuno, inducevano a considerare con crescente scetticismo e sospetto le istituzioni democratiche, tanto fragili ancorché appena sorte. Tale orientamento è risultato particolarmente diffuso fra gli studenti e, in genere, fra i giovani, che rappresentano la parte più cospicua del paese (in cui l'età media è di appena 26 anni). Per di più, i dibattiti parlamentari, trasmessi in diretta dalla televisione, hanno offerto un quadro estremamente modesto della qualità del confronto politico, spesso venato di feroci recriminazioni sul passato comunista di ciascun deputato. Perfino l'immagine del leader democratico Sali

(25) E. Biberaj, «Albania at the Crossroads», in *Problems of Communism*, n. 5, sett-ott. 1991, pp. 1-16.

Berisha ha sofferto per tali polemiche, tanto più in quanto il suo intransigente anticomunismo non riusciva a far dimenticare che egli era stato il cardiologo personale di Enver Hoxha e che aveva posseduto una villa nel *Blok*, il quartiere esclusivo della capitale dove, fino all'estate 1991, era proibito accedere a qualsiasi estraneo.

L'aspirazione democratica a sbarazzarsi quanto prima possibile degli «epìgoni» del comunismo si era tradotta anche in scarsa capacità di discernere i terreni su cui condurre la lotta politica. L'allarme contro possibili e sempre presenti tentazioni autoritarie si è così trasformato in intimidazione contro l'operato «in assoluto» delle forze dell'ordine, con il risultato di accrescere la frustrazione nella polizia e l'impunità dei criminali comuni, di esasperare la popolazione, di incentivare il caos e, in ultima analisi, la sfiducia nel rinnovamento del paese.

D'altra parte, i socialisti si rivelavano inadeguati ad affrontare la profonda crisi economico-sociale di cui erano, peraltro, i principali responsabili. Le incertezze relative ai processi di privatizzazione ridimensionarono in breve tempo il sostegno riscosso nelle campagne al momento del voto. La stessa figura di Ramiz Alia, che aveva allora mancato l'elezione a deputato, subì un rapido appannamento. Infine, il partito continuò ad essere scosso da divergenti valutazioni sul suo passato e sul suo ruolo, come ebbe a confermare il X congresso, riunitosi a Tirana il 10 giugno. Nonostante, infatti, il mutamento del nome in Partito socialista, nonostante la critica - a tratti aspra - rivolta ad Enver Hoxha da Dritero Agolli e da Xhelil Gjoni (evento, questo, tanto più significativo in quanto Gjoni era considerato un avversario degli intellettuali e della libertà di pensiero), le correnti più ortodosse cercarono in ogni modo di condizionare i lavori congressuali fino ad inneggiare apertamente al dittatore scomparso²⁶.

Di fatto, la vita politica albanese - a dispetto dei risultati elettorali - non ha conosciuto alcuna fase di stabilità. Sebbene i socialisti disponessero di una larga maggioranza, ben tre governi (di cui uno di coalizione, guidato da Ylli Bufi, e uno composto di soli «tecnici», capeggiati da Vilson Ahmeti, già ministro dell'Industria) si sono succeduti tra il marzo e il dicembre 1991. Si è rivelato complesso sostituire addirittura la Costituzione stalinista del 1976: la ricerca di un difficile compromesso tra socialisti e democratici ha permesso al Parlamento di definire, in maggio, soltanto una rudimentale Legge costituzionale provvisoria in grado di recepire i mutamenti più significativi maturati dal dicembre 1990, ma priva comunque di riferimenti ad alcune questioni cruciali, quali ad esempio il ruolo delle minoranze e la presenza di basi militari straniere (in passato espressamente proibite).

(26) L. Zanga, «The Albanian Workers's Party on the Eve of its Tenth Congress», in *RFE RL*, n. 24, 16 giu. 1991 e, dello stesso autore, «Tenth Party Congress Attempts to Reevaluate the Past», in *Ibid.*, n. 29, 19 lug. 1991.

Perfino il modo in cui si è giunti alla formazione di un governo di coalizione ha reso manifesta la fragilità degli equilibri politici. Per tre settimane, nel corso del mese di maggio, si erano verificati scioperi nelle miniere per ragioni salariali e connesse alle condizioni di lavoro. Lo stato precario dell'economia e la massiccia adesione della popolazione di Tirana all'opposizione democratica (testimoniata dallo stesso voto di marzo) indusse questo partito ad approfittare della situazione: fu allora impressa una svolta radicale alla protesta proprio nel bacino della capitale con l'obiettivo di assestare il colpo definitivo al governo monocolore, appena eletto, di Fatos Nano. Così, infatti, avvenne, e Alia si vide costretto ad aderire alla richiesta dell'opposizione di dar vita ad una coalizione, in vista di nuove elezioni da indire l'anno successivo.

Tuttavia, la drammaticità della situazione alimentare e produttiva del paese esponeva ogni tipo di governo al gravoso compito di varare misure antipopolari nella consapevolezza che i primi segni di miglioramento avrebbero potuto essere percepiti appena cinque anni dopo da una popolazione esausta in partenza. Sicché, nel breve volgere di pochi mesi, anche i democratici hanno cominciato ad avvertire l'usura di un potere troppo difficile da gestire. Le divisioni insorte nel loro seno hanno contrapposto la strategia di Berisha (rimasto alla guida del partito) a quella di Gramoz Pashko (divenuto vice primo ministro e ministro dell'Economia). Il primo, nel timore fondato di perdere consensi, riteneva necessario mirare prima possibile ad una crisi di governo e a nuove elezioni per estromettere i socialisti dal potere. Il secondo, consapevole che in tal modo si sarebbe perso ulteriore tempo prezioso per attuare la riforma economica, avrebbe preferito realizzare subito e a tutti i costi (sembra anche con la forza) il programma concordato con i socialisti. Al congresso del partito, svoltosi in autunno, la spaccatura era apparsa evidente: Berisha riuscì a prevalere e ad imporre ad Alia l'arresto della vedova di Hoxha (ritenuta la custode dell'ortodossia marxista-leninista), la sostituzione dei direttori della Radio e della Televisione e la caduta del governo Bufi. Ma la contrapposizione fra i democratici raggiunse toni drammatici e se non si consumò sul finire del 1991 fu perché inevitabili ragioni elettorali sconsigliavano una frattura alla vigilia del voto²⁷.

Le indicazioni dell'elettorato scaturite il 22 marzo 1992, esattamente opposte a quelle di un anno prima (con il 65,6% ai democratici e il 22,6% ai socialisti), hanno confermato la validità dei calcoli di Berisha che, tra l'altro, ha saputo utilizzare a proprio vantaggio la carta degli aiuti internazionali. Ma il disastro economico-sociale - segnato dall'ondata di rivolte e di «assalti ai forni» che aveva accompagnato la notizia della caduta del governo Bufi e che si è riprodotta

(27) L. Zanga, «Albania: Fall of Government Plunges Country into Chaos», in *RFE RL*, n. 2, 10 gen. 1992.

nei mesi successivi - è di tali proporzioni da rendere immane l'opera di risanamento. Il consenso ottenuto dai democratici può, dunque, essere perso con altrettanta rapidità. In questo caso, il richiamo nazionalista, connesso all'insoluta questione del Kosovo, potrebbe esercitare una funzione dirompente: già a suo tempo, Berisha aveva posto l'accento sull'«inaccettabile divisione del popolo albanese» e sul «martirio del Kosovo»²⁸. La grave crisi jugoslava e la repressione antialbanese in questa regione, perdurando nel tempo, potrebbero indurre Tirana a cercare nel riscatto della dignità nazionale offesa e nell'obiettivo patriottico dell'unità nazionale una via d'uscita ad una crisi interna ingovernabile.

Per l'Albania si tratterebbe di un'avventura dalle tragiche conseguenze; ma prima che ciò accada, la sua popolazione prostrata potrebbe individuare ancora una volta nella fuga l'unica alternativa alla fame e alla guerra.

2.3. *La debolezza strutturale del sistema politico romeno*

La gravosità della dittatura imposta dal *Conducator* al suo paese e il modo cruento in cui è stata abbattuta hanno condizionato profondamente la nascita del nuovo sistema politico²⁹. Su di esso ha, inoltre, pesato la propensione del Fronte di Salvezza Nazionale a presentarsi come «l'emanazione» della rivoluzione e come insieme di forze patriottiche e democratiche. In realtà, - nei giorni in cui veniva abbattuto il tiranno - la sua *leadership* era composta solo da una dozzina di esponenti comunisti entrati in conflitto con Ceausescu in tempi più o meno recenti; ad essi si erano poi uniti funzionari, studenti e intellettuali (alcuni dei quali, per la verità, «aggregati» senza alcuna consultazione preventiva, come nel caso della nota dissidente Doina Cornea)³⁰. Né è mai stato chiarito fino a che punto l'originario nucleo di politici ex-comunisti avesse preparato un colpo di Stato prima dell'insurrezione o se, invece, esso fosse intervenuto attivamente dopo che la situazione era sfuggita al controllo del *Conducator*. Sorprendente, infine, è apparsa la rapidità con cui si è estesa, nei primi mesi del 1990, la forza organizzata del Fronte: già in aprile, secondo il presidente Iliescu, aveva raggiunto il milione di iscritti. Un «successo», questo, che ricordava molto da vicino

(28) Si v. il discorso di Sali Berisha al Centro studentesco di Tirana e pubblicato sul primo numero di *Rilindja Demokratike*, 4 gen. 1991.

(29) Cfr. T. Gilberg, *Nationalism and Communism in Romania*, Westview Press, Boulder, 1990; R. Wagner - H. Frauendorfer (a cura di), *Der Sturz des Tyrannen. Rumänien und das Ende einer Diktatur*, Rororo aktuell, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1990 e G. Lami (a cura di), *Europa orientale nella tormenta*, Unicopli, Milano, 1990.

(30) D. Cornea, *Liberté? Entretiens avec Michel Combes suivis des lettres ouvertes adressées à Nicolae Ceausescu, Ion Iliescu et Petre Roman*, Criterion, Paris, 1990.

l'analogia crescita del Partito comunista romeno nell'immediato dopoguerra e che si verificava in concomitanza con un altro fenomeno curioso, ossia la fulminea «scomparsa» di 3,8 milioni di comunisti (alla data del dicembre del 1989). Paradossalmente, la Romania era divenuta, in quei giorni, l'unico paese dell'Europa centro-orientale in cui i comunisti si erano «volatilizzati» completamente nel giro di 15 giorni: un evento davvero «unico»³¹, ma anche - proprio per queste sue caratteristiche - una fonte di comprensibili apprensioni per i molti intellettuali a cui stavano a cuore le sorti della democrazia nel paese.

Sul piano dei valori, sin dalle origini il Fronte ha manifestato grande eterogeneità di riferimenti ideali, dai richiami socialisti filo-spagnoli di Petre Roman, a quelli socialdemocratico-tedeschi di Claudiu Iordache, dal marxismo di Velicu Radina, ai vaghi orientamenti di «centro-sinistra» dell'ideologo Silviu Brucan per giungere all'esaltazione dell'«originalità» (non meglio definita) della nuova democrazia romena da parte di Iliescu. Tali ambiguità non sono nel tempo scomparse. Al contrario, si sono accentuate. Non solo perché la lotta per il potere ha teso ad intensificarsi fra le varie correnti, ma anche perché sono venute via via confluendo nel Fronte forze legate agli ex apparati comunisti e si sono intrecciati contatti «trasversali» con figure compromessesi con la *Securitate* o, addirittura, con i movimenti fascisti pre-bellici. Alcune ali del Fronte non sono rimaste insensibili neppure a richiami nazionalisti e xenofobi. E se la Convenzione nazionale del 16 e 17 marzo 1991 ha trasformato il Fronte da movimento a partito, optando per un'impostazione di «centro-sinistra a orientamento socialdemocratico», inalterati sono rimasti i dubbi su tempi e modi in cui avrebbero dovuto realizzarsi tali innovazioni.

Ad ogni modo, dopo il trionfale risultato ottenuto alle elezioni del 20 maggio 1990 (66,3% dei voti)³², l'indebolimento del Fronte è divenuto costante: soprattutto la perdita di iscritti ha rivelato la delusione di quanti sinceramente avevano creduto nella sua ispirazione riformatrice, seppur moderata. Da allora, tuttavia, il Fronte ha tentato di mantenere uno stretto controllo sul mondo del lavoro e di impedire la nascita di organizzazioni sindacali autonome. Secondo un documento confidenziale pubblicato da *Romania libera* nel settembre 1990, questa strategia politica presentava molte analogie con quella a suo tempo attuata dai comunisti romeni allorché si adoperarono, fra il 1944 e il 1947, a consolidare il proprio potere.

Certo, i due episodi di cui sono stati protagonisti i minatori del bacino carbonifero dello Jiu, calati a Bucarest nel giugno 1990 e nel settembre

(31) Così è stato giustamente definito da R. Wagner nel suo studio *Il caso rumeno*, Manifestolibri, Roma, 1991, p. 15.

(32) M. Berindei e A. Combes, *La Roumanie après le 20 mai*, Bureau d'information et d'aide à la Roumanie, Paris, 1990.

1991 e rivelatisi autori di brutali aggressioni, nonché di gravi tensioni a sfondo politico-sociale, tenderebbero a confermare i timori espressi da *Romania libera*. È anche vero però che quelle torbide vicende andrebbero in larga misura ricondotte alle lotte intestine scoppiate tra ali del Fronte: ossia, nel primo caso, tra Iliescu e il ministro della difesa Stanculescu, sospettato di voler consolidare il proprio potere attraverso la riorganizzazione dell'esercito³³; nel secondo caso tra Iliescu e il premier Petre Roman in relazione alla situazione economica del paese e alle politiche con cui farvi fronte. Il fatto che il leader sindacale Miron Cosma fosse un noto sostenitore di Iliescu è parso soccorrere a conferma di tale tesi, tanto più che, durante l'episodio del 1991, i minatori si erano limitati a chiedere, per lo meno nella fase iniziale delle proteste, le dimissioni di Roman. Solo in un secondo tempo la contestazione aveva raggiunto anche il Presidente della Repubblica, ma ciò era avvenuto soprattutto perché l'opposizione aveva tentato di utilizzare, a sua volta, il malcontento sociale.

In realtà, il crescere delle tensioni rifletteva una situazione generale sempre più deteriorata. Lo stato di allerta in cui erano state poste in quei giorni le truppe dell'esercito a difesa di palazzi governativi e di altre installazioni aveva fatto temere, a Bucarest, la possibilità che si potesse instaurare una sorta di condominio di potere civile-militare. Di fatto, specie con la seconda metà del 1991, il Fronte è apparso sempre più scosso dalle divisioni, sia a causa della polemica ingaggiata dal presidente del Senato Birladeanu nei confronti di Roman (accusato di procedere in forme troppo rapide alla realizzazione della riforma economica, alla liberalizzazione dei prezzi e alla riduzione dei sussidi alle imprese), sia in seguito alla parziale emarginazione di Brucan, alla scissione del gruppo di Radina, all'abbandono di Iordache e, soprattutto, ai crescenti contrasti emersi fra il Fronte e il suo gruppo parlamentare³⁴. Infine, la polemica nei confronti di quanti sono stati definiti *nomenklaturisti*, espressione cioè dei vecchi strati preoccupati di salvaguardare privilegi e rendite di potere e, per questo, pronti ad agire attraverso il Fronte, ha contribuito a gettare una luce inquietante sul rapido mutamento dei caratteri del partito di maggioranza.

Se, tuttavia, la crisi politica che ha travagliato il Fronte lo ha anche reso via via più debole, pure in Romania - come in altri paesi balcanici - ciò non si è tradotto in un vantaggio automatico, o immediato, per le opposizioni. Nel corso del biennio 1990-1991, infatti, queste si sono dimostrate altrettanto fragili, ma soprattutto incerte e prive di gruppi

(33) M. Shafir, «The Parliamentary Inquiry into the June 1990 Events: Preliminary Conclusions», in *RFE RL*, n. 8, 22 feb, 1991. Si v. anche il mio «I Balcani fra rinnovamento...», cit., p. 204.

(34) G. Topor, «The National Salvation Front in a Crisis», in *RFE RL*, n. 33, 16 ago. 1991.

dirigenti di prestigio o all'altezza della situazione. In un certo senso, il riemergere in più occasioni, tanto nel 1990, quanto nel 1991, di nostalgie monarchiche ha tradito l'esigenza pressante di individuare un leader nazionale «credibile» da contrapporre a Iliescu.

Sicché, un fronte di personalità e gruppi tra loro assai eterogenei (tra i quali Victor Stanculescu - su cui si era addensato il sospetto di aver partecipato alla repressione della rivolta di Timisoara nel dicembre 1989 e di aver preparato nel 1990 un colpo di stato per restaurare la monarchia e candidarsi a «uomo forte» del nuovo regime³⁵ -, prestigiosi dissidenti come Doina Cornea e movimenti giovanili extra-parlamentari quali l'*Alleanza Civica*) ha pensato di poter rivolgersi a re Michele, reinterpretandone il passato. In particolare, all'ex-monarca - personaggio tutto sommato opaco e fortemente condizionato dalla politica condotta, in altri tempi, da diverse, e ben più potenti, forze attorno a lui - è stato attribuito il merito di aver incarnato, fra il 1945 e il 1947, l'«unica» resistenza all'ascesa comunista. Per ragioni più o meno analoghe (ossia la riorganizzazione nel 1944 dell'Esercito contro l'ingresso dell'Armata Rossa in Romania), altri settori hanno cercato di riabilitare, almeno in parte, il dittatore Antonescu³⁶. In realtà, poiché la forma istituzionale repubblicana ha storicamente coinciso in Romania con il potere comunista, il desiderio di abbandonare tutto ciò che, in un modo o nell'altro, fosse ad esso collegato ha favorito la crescita di atteggiamenti filomonarchici presso la stessa opposizione parlamentare, e soprattutto fra i nazional-liberali di Campeanu.

La complessiva genericità dei programmi ha ulteriormente contribuito a rendere inefficace l'azione delle opposizioni. I partiti cosiddetti «storici», ossia quelli contadino e liberale, che idealmente si ispirano alle principali correnti politiche del periodo interbellico, si sono affidati a gruppi dirigenti anziani o provenienti dall'emigrazione, esponendosi così alla critica del Fronte - rivelatasi efficacissima - di essere emanazione di «interessi stranieri». Per altri versi, la scomparsa dei contadini come lavoratori in proprio e della borghesia industriale ha privato tali formazioni della base sociale originaria a cui fare riferimento. Contemporaneamente, partiti legati a problematiche nuove, come quello ecologista, sono apparsi troppo legati agli ambienti accademici per riuscire ad estendere la fascia dei propri sostenitori.

Infine, una normativa assai semplificata nel regolamentare la fondazione dei partiti ha incentivato la frantumazione e la dispersione dei

(35) M. Shafir, «King's Michael's Second Expulsion», in *RFE RL*, n. 3, 18 gen. 1991 p. 23 e M. Sturdza, «Calls for the Restoration of the Monarchy Intensify», in *RFE RL*, n. 24, 14 giu. 1991.

(36) Su Antonescu e su re Michele v. B. Jelavich, *History of the Balkans*, II vol., Cambridge Univ. Press, 1983 e F. Fejtő, *Storia delle democrazie popolari*, I vol., Bompiani, Milano, 1977.

consensi, a danno soprattutto delle opposizioni, spesso sottoposte a scissioni. Per porre rimedio a tale disgregazione si è dato vita ad organismi di raccordo fra tutte le forze di opposizione parlamentare ed extra-parlamentare. Ciò nonostante, a causa delle divisioni interne, non è stato possibile imporre al Fronte la formazione di un governo di coalizione, di cui pure si era discusso nel maggio 1991.

Anche l'opposizione extra-parlamentare, di origine per lo più giovanile, ha dimostrato - in diverse occasioni - la propria impotenza. Ad esempio, l'associazione «Timisoara», legata ad un omonimo proclama contro la vecchia e nuova *nomenklatura* e a favore del decentramento amministrativo, è stata inizialmente accusata dal Fronte di «separatismo». Più tardi, essa si è giocata il proprio prestigio accettando come prefetto della città un uomo apertamente compromessosi con il regime di Ceausescu³⁷.

Verso la fine dell'autunno 1990 è sorto un nuovo raggruppamento, denominato «Alleanza Civica»: la presidenza è stata inizialmente affidata a Marian Munteanu, leader degli studenti sin dall'epoca del «Movimento della piazza dell'Università», una formazione giovanile in parte spontanea che prese nome dall'omonima piazza della capitale occupata in segno di protesta contro Iliescu e all'origine del primo intervento dei minatori. L'Alleanza è rimasta a lungo incerta sul suo destino politico-organizzativo: la controversia se accedere ad una forma-partito o rimanere movimento si è prolungata fino al luglio 1991, intrecciandosi con il contrasto fra le tendenze emotive e mistiche di Munteanu e l'orientamento razionale, e tutto sommato equilibrato, di altri esponenti (fra i quali la poetessa Ana Blandiana e Mihai Sora). La sua fondazione, comunque, ha riscosso l'appoggio del «Gruppo per il dialogo sociale», la più prestigiosa organizzazione della nascente società civile romena, costituita da noti intellettuali, molti dei quali scrittori, e che pubblica un settimanale chiamato «22» (giorno d'inizio della rivolta contro il *Conducator*). Alla fine, dopo animatissime discussioni, l'Alleanza civica ha deciso di optare per la forma-partito, con l'obiettivo di presentarsi alle elezioni previste nel maggio 1992³⁸. A tale sbocco è stata peraltro indotta dal timore che la crescita delle tendenze nazionaliste e xenofobe nell'elettorato romeno potesse attribuire un successo rilevante all'organizzazione estremista *Vatra Romaneasca* o al Partito della «Grande Romania».

Essa ha stretto così rapporti con la Federazione democratica ungherese di Romania, a sua volta espressasi, nel maggio 1991, a favore dell'unificazione romena con i connazionali Moldavi. Un gesto, questo, indubbiamente teso ad attenuare la contrapposizione ungaro-romena, a

(37) Ossia Florentin Carpatu, direttore dell'azienda agroindustriale *Comtim*. V. R. Wagner, op. cit., pp. 58-60.

(38) M. Shafir, «The Civic Alliance at a Crossroads», in *RFE RL*, n. 32, 9 ago. 1991.

meno che non venga interpretato a Bucarest - secondo una tipica e stringente logica balcanica che, peraltro, non può essere esclusa *a priori* - come adesione al diritto di un altro per preparare - successivamente - la rivendicazione del proprio: ossia, favorire l'unità romena con l'obiettivo che ciò diventi la condizione per realizzare, poi, quella ungherese e riaprire la «questione transilvana». Del resto, il seme del sospetto e della diffidenza da tempo si è insinuato in Romania. Il malessere sociale è profondo e il disorientamento grande. In tali condizioni, ha ripreso a diffondersi l'antisemitismo, pur in assenza di comunità ebraiche significative. A soffiare sul fuoco hanno contribuito equivoci personaggi (come Eugen Barbu) che, sin dai tempi di Ceausescu - e con il consenso del suo regime -, si erano particolarmente compromessi per i loro atteggiamenti xenofobi³⁹. Tra l'altro, la lontana origine ebraica di Petre Roman ha esposto il *premier* a ripetuti attacchi da parte dei periodici nazionalisti *Europa*, *Natiunea* o *Romania Mare* in connessione più o meno larvata con la denuncia di «congiure ordite dal Mossad» contro le peculiarità «sane» della società romena.

Insomma, il nazionalismo è venuto via via rafforzandosi nel panorama politico romeno del 1991. In maggio è stato fondato il *Partito della Grande Romania* che, inizialmente, era sostenuto dallo stesso Roman e da correnti del Fronte: tuttavia, l'«idillio» è durato poco ed è bastata una visita in Israele da parte di Iliescu in settembre per consumare la rottura⁴⁰. Le inclinazioni xenofobe vengono alimentate tanto da numerosi e diffusi periodici, quanto da ambigui, ma potenti e ben protetti personaggi come Costantin Dragan, ex legionario, ben introdotto negli ambienti della *Securitate*, e ora presidente onorario di *Vatra Romaneasca*. Fra i nemici dichiarati dei nazionalisti si annoverano Ungheresi, Romi ed Ebrei, ma la loro stampa non manca di rivalutare il regime di Ceausescu e di esaltare il ruolo dei militari. Evidentemente, essi cercano di entrare in sintonia con alcune tendenze della società romena rivelate da sondaggi svolti nel 1991, secondo i quali il discredito generale delle istituzioni elette si è tradotto in una diffusa fiducia nell'esercito, condivisa da ben il 46,6% della popolazione.

Un clima tanto carico di stanchezza e delusione ha accompagnato l'approvazione - tramite referendum - della nuova Costituzione romena nel dicembre 1991. La nuova carta fondamentale del paese ha visto la convergenza tra il Fronte e il Partito per l'Unità Nazionale Romena nel cancellare l'art. 127 che consentiva alle minoranze il ricorso alla loro lingua materna. Per altri versi, tuttavia, si sono registrati notevoli miglioramenti - rispetto al progetto iniziale - in materia di diritti dell'uo-

(39) V. M. Shafir, «The Men of the Archangel Revisited: Anti-Semitic Formations among Communist Romania's Intellectuals», in *Studies in Comparative Communism*, n. 3, Autunno 1983, pp. 223-243.

(40) M. Shafir, «The Greater Romania Party», in *RFE RL*, n. 46, 15 nov. 1991.

mo e del cittadino, rappresentanza e controlli parlamentari sulla Presidenza, sicché numerosi esponenti delle minoranze hanno finito con il votare assieme al Fronte. La sanzione, giunta con il voto popolare, ha fatto però registrare oltre il 30% di astensioni e il 14% di voti contrari. Insomma, il consenso ha riguardato poco più del 50% del corpo elettorale ed è stato raccolto in aree tradizionalmente forti del Fronte⁴¹. Un segnale, questo, che induce a guardare con estrema cautela ai prossimi sviluppi politici in un'area tradizionalmente esposta alle tendenze volte ad estendere le prerogative presidenziali e in cui la società civile appare ancora molto vulnerabile al rischio di abusi di potere.

3. I problemi dell'economia nella regione più arretrata d'Europa

3.1. La Jugoslavia dalla speranza alla guerra

Economicamente, la Jugoslavia si è distinta nettamente da Romania, Bulgaria e Albania. La sua diversità è riscontrabile tanto nei caratteri, quanto nei ritmi di sviluppo conosciuti dal 1945 in poi: con il tempo, essa ha dato vita ad una struttura economica relativamente complessa, con un sistema di distribuzione dei beni tutto sommato efficiente, con la presenza di un terziario piuttosto dinamico (soprattutto - ma non solo - in campo turistico) e con un'agricoltura che, integrando in forme originali privati e cooperative, ha permesso a queste ultime (caso unico nei paesi europei a regime comunista) di sostenere la produzione del paese, dimostrandosi all'avanguardia in tema di produttività e rese dei campi rispetto al settore privato, assai più esteso, ma con un'inadeguata presenza sul mercato. Inoltre, e nonostante i suoi limiti, l'apertura internazionale - tanto sul piano commerciale, quanto su quello culturale e del turismo - aveva reso più dinamico il quadro economico e sociale e consentito l'affermazione di un certo piglio industriale. Tutti requisiti, questi, assenti in Romania e Albania o presenti in forme assai attenuate in Bulgaria.

La «diversità» jugoslava trae origine dalla riforma economica del 1965 ossia da una riforma che, rivelatasi all'epoca per molti versi radicale, è stata applicata nel tempo in modo parziale, benché lo spirito e taluni aspetti qualificanti non siano mai stati abbandonati, agevolando la formazione progressiva di rapporti economici di mercato pur in un contesto dove permaneva viva l'ingerenza burocratica

(41) M. Shafir, «Romania: Constitution Approved in Referendum», in *RFE RL*, n. 2, 10 gen. 1992.

delle numerose strutture amministrative dello Stato (o, meglio, degli Stati)⁴².

Di conseguenza - e nonostante la grave crisi economica che l'ha travagliata per un decennio - ancora negli anni Novanta esistevano in Jugoslavia le condizioni per un suo più agevole inserimento nell'economia mondiale rispetto a qualsiasi altro paese a monopolio comunista. Insomma, benché nel 1989 il debito estero si aggirasse sui 20 miliardi di dollari, l'inflazione annua avesse toccato la cifra record del 2500%, il valore del dinaro continuasse a precipitare, il *gap* di sviluppo fra Nord e Sud fosse cresciuto e il tenore di vita avesse subito un drastico ridimensionamento fino a tornare ai valori di quasi trent'anni prima, l'articolazione del sistema produttivo e dei servizi era tale per cui, con opportune - anche se drastiche - riforme economiche e politiche, la piena realizzazione di rapporti di mercato avrebbe potuto prendere le mosse da una base strutturale decisamente più robusta e vantaggiosa rispetto a quella esistente nei paesi a pianificazione centralizzata⁴³.

Consapevole di ciò, il governo presieduto da Ante Markovic (in carica dal marzo 1989) si è inizialmente posto l'obiettivo di mettere sotto controllo l'inflazione e, quindi, di liberalizzare il mercato di beni, servizi, capitali e lavoro. A tal fine, in pochi mesi, sono state modificate oltre 40 leggi, varati nuovi provvedimenti, mutate le condizioni di trattamento per gli investimenti dall'estero. L'autogestione è stata praticamente abbandonata, è stata estesa l'autonomia aziendale e limitato l'intervento federale alla definizione di sole leggi-quadro. A partire dal 1° gennaio 1990, e con la prospettiva di avviare a convertibilità il dinaro, il suo valore è stato vincolato all'andamento del marco. Con l'intento, quindi, di venire incontro alle esigenze delle imprese con maggiori difficoltà nel reperimento di valuta e di offrire loro alcune garanzie di fronte a prevedibili pressioni da parte dei lavoratori, è stato attuato un congelamento dei salari per sei mesi e imposto un controllo dei prezzi sul 25% delle aziende. In breve, i prezzi hanno cominciato a calare, mentre le imprese hanno avviato riorganizzazione e ristrutturazione interna. A quel punto è stata adottata una politica creditizia restrittiva.

I risultati iniziali del programma di risanamento parvero «miracolosi»: nel giro di nove mesi l'inflazione era stata contenuta entro una

(42) Sui caratteri delle peculiarità jugoslave del secondo dopoguerra rinvio al mio *La diversità socialista in Jugoslavia*, Est, Trieste, 1984. In particolare, poi, per quanto riguarda la questione della riforma economica in relazione anche al dibattito del tempo si v. J. Brkic, *Cinque anni di riforme economiche e sociali in Jugoslavia*, Medjunarodna politika, Belgrado, 1970; R. Bicanic, *La via jugoslava al socialismo*, Liguori Napoli, 1976 e AA.VV., *Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est*, Il Mulino, Bologna, 1972.

(43) Sulle caratteristiche dell'economia jugoslava degli anni Ottanta e sulle ragioni economiche della crisi si v. l'ampio saggio di P. Brera, «L'economia jugoslava dall'euforia alla crisi», in AA.VV., *L'enigma jugoslavo...*, cit., pp. 191-256.

media dell'1% mensile (nel mese di maggio il tasso era addirittura negativo); le riserve in valuta erano passate da 4 a oltre 10 miliardi di dollari; il debito estero aveva conosciuto una parziale contrazione scendendo da 20 a 16 miliardi; l'80% dei prezzi (dati Ocse) era stato liberalizzato. Perfino gli scambi con l'estero avevano registrato un netto miglioramento: alla fine di luglio del 1990 si era ottenuto un attivo di 550 miliardi di dollari negli scambi con i paesi a valuta convertibile.

Più in generale, tuttavia, le importazioni erano cresciute - rispetto al 1989 - del 38%, mentre le esportazioni avevano conosciuto un incremento, nello stesso lasso di tempo, del 20,3%. È vero che le importazioni erano state largamente favorite per colpire i monopoli interni e, grazie alla concorrenza di prodotti esteri (in particolare alimentari), agevolare la riduzione dei prezzi; tuttavia, la forbice fra i due dati aveva iniziato a preoccupare il governo federale, tanto più che altri fattori negativi avevano cominciato ad esercitare il loro peso.

Innanzitutto, la produzione aveva conosciuto nel 1990 un rapido calo, pari al 10%, un dato di gran lunga superiore a quello preventivato (avrebbe dovuto essere del 2,5%), benché ciò venisse considerato, da parte del governo, l'inevitabile prezzo da pagare per distruggere un'inflazione che, a sua volta, aveva ripreso a crescere - seppure in misura ancora controllabile - nella seconda metà dell'anno, allorché era stato tolto il blocco dei salari. All'impennata degli stipendi - riconducibile in larga misura alle esigenze di «pace sociale» dei gruppi dirigenti repubblicani - venne, del resto, ascritta la responsabilità maggiore per le perdite, calcolate attorno ai 5 miliardi di dollari, mentre l'accumulazione si era mantenuta entro limiti del tutto insufficienti rispetto alle esigenze di ripresa dell'economia jugoslava.

In questo quadro, le sanzioni imposte dall'Onu all'Iraq, il fatto che la Jugoslavia importasse ingenti quantitativi di petrolio dal Golfo Persico e che Bagdad avesse bloccato il pagamento dei numerosi contratti stipulati da aziende jugoslave ha ridotto gli introiti - tra l'estate e l'autunno 1990 - di circa 600 milioni di dollari, colpendo le riserve di Belgrado per 1100-1200 milioni di dollari. Se il paese non avesse potuto contare, in quel momento, su elevate riserve valutarie e sulla crescita degli introiti da turismo e da rimesse degli emigrati (superiori di circa un miliardo di dollari rispetto alle aspettative formulate l'anno precedente), il colpo subito sarebbe stato durissimo.

Fino a quel momento, tuttavia, e nonostante le difficoltà già emerse, Markovic manteneva un certo ottimismo sulla possibilità di realizzare i propri progetti di riforma⁴⁴. E sebbene fosse consapevole che il

(44) Sui progetti del governo federale v. Z. Pregl, *Program of Economic Reform in Yugoslavia*, Belgrade, 1990; l'intervista a Ante Markovic alla televisione di Zagabria del 3 maggio 1990 e «Speech Presented by Ante Markovic on Result Achieved and Further Measures to Implement to Economic Reform Program», in *Yugoslav Survey*, n. 2, 1990, pp. 19-48.

fallimento di numerose aziende in perdita (circa un terzo del totale) avrebbe provocato un'ondata di licenziamenti valutabile attorno alle 100.000 unità, egli rimaneva convinto che tale manodopera si sarebbe resa disponibile per il nuovo settore privato, la cui espansione faceva ritenere che, già con i primi mesi del 1991, sarebbero stati creati almeno 20.000 nuovi posti di lavoro.

D'altra parte, il problema delle privatizzazioni avrebbe dovuto essere affrontato, secondo il governo federale, in modo tale da agevolare la valorizzazione delle proprietà e la loro diffusione nel paese; da permettere mutamenti significativi nella gestione delle imprese con l'obiettivo di renderle più efficaci; da favorire i cittadini jugoslavi nel diventare imprenditori. In definitiva, si voleva venire incontro tanto ad esigenze legate al desiderio di mantenere in Jugoslavia il controllo di una larga parte delle proprietà, quanto ad una convinzione diffusa tra i lavoratori, e radicata al tempo dell'autogestione, in base alla quale essi si consideravano i reali proprietari delle imprese, anche se ciò in realtà non aveva mai corrisposto completamente al vero. A differenza, del resto, dagli altri paesi socialisti europei, in Jugoslavia non esisteva la proprietà statale, bensì quella sociale, tramite la quale - secondo l'impostazione data a suo tempo da Edvard Kardelj - i collettivi di lavoratori gestivano beni considerati di proprietà tanto loro, quanto di tutta la società⁴⁵. Un'impostazione, questa, che - al momento di decidere le privatizzazioni - non consentiva di individuare un soggetto proprietario chiaramente definito e nei confronti dei quali agire sul piano giuridico. Tenendo, inoltre, presente la complessità e la diversità delle situazioni venutesi a creare nel paese, Markovic aveva, alla fine, optato nell'agosto del 1990 per una soluzione flessibile in grado di adattarsi alle peculiarità locali.

Di conseguenza, le privatizzazioni sarebbero potute avvenire secondo un ventaglio piuttosto ampio di scelte, ossia attraverso la vendita, la trasformazione dei debiti in azioni, la stipula di *joint-ventures*, l'offerta - rivolta ai lavoratori di un'impresa, ai cittadini e ai fondi per le pensioni - di acquistare le azioni in 120 rate mensili (per la durata di 10 anni ad un costo medio del 14% dello stipendio nel 1990) e, con esse, il diritto al dividendo e alla gestione. Tali azioni - una volta interamente pagate - avrebbero potuto essere vendute anche a soggetti stranieri, mentre il ricavato sarebbe stato assegnato ai Fondi repubblicani per lo sviluppo oppure destinato a re-investimenti tramite banca o, ancora, trattenuto nella medesima azienda come capitale aggiuntivo⁴⁶.

Tuttavia, soprattutto a partire dall'autunno 1990, i dirigenti d'impresa erano venuti avvertendo limiti profondi nel mancato coordinamento fra le quattro principali direttive in cui si articolava il programma

(45) E. Kardelj, *Proprietà sociale e autogestione*, Teti, Milano, 1975.

(46) *Sluzbeni List Sfrj*, n. 6, ago. 1990.

riformatore del governo federale. Ossia, sebbene fossero state definite con notevole rapidità le leggi quadro per le attività economiche, i meccanismi di gestione e la legislazione sui rapporti di lavoro subivano modifiche con ritmi assai più lenti, mentre tardavano tanto la ricostruzione del sistema bancario, quanto la rielaborazione, da parte delle repubbliche - e nonostante le loro competenze in materia -, delle indispensabili politiche sociali. In realtà, la minaccia maggiore al programma governativo giungeva dalle perdite delle imprese, il cui ammontare era troppo elevato perché gli operai si sentissero attratti dal desiderio di possedere azioni.

Inoltre, se da un lato le esigenze di ristrutturazione, dettate dalle nuove regole di mercato, imponevano di tener conto di un ampio ventaglio di variabili, fra le quali una radicale riduzione dei costi aziendali perseguibili anche con una drastica diminuzione del personale, dall'altro non si riusciva a licenziare, vuoi perché lo Stato repubblicano non era pronto ad assicurare la Cassa Integrazione (costringendo pertanto l'azienda a pagare lo stipendio del lavoratore mandato a casa), vuoi perché il Consiglio operaio, eletto dai lavoratori e unico organo dell'autogestione ancora operante, non ratificava decisioni che per esso avrebbero significato un suicidio. È vero che le repubbliche avevano ricevuto dalla federazione i fondi necessari per attuare le politiche sociali, ciò nonostante ad essi di fatto non si era potuto attingere o perché le normative non erano state ancora definite o perché i governi locali avevano impiegato altrimenti le loro risorse. Nel frattempo, le banche - non più sottoposte all'incalzante pressione dello Stato - si erano fatte particolarmente guardinghe in materia di prestiti e, vuoi per inesperienza, vuoi per sfiducia, vuoi per incapacità a valutare le situazioni, preferivano evitare ogni possibile rischio mantenendo elevatissimo il costo del denaro.

Tutto ciò spingeva sull'orlo del collasso le aziende in perdita, rendendo praticamente impossibile ogni politica di risanamento. In una prima fase, poi, il settore privato aveva cominciato a svilupparsi grazie soprattutto all'iniziativa di individui o di gruppi familiari: se è vero che entro dicembre erano sorte ben 60.000 imprese, in particolare in Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro e, soprattutto sotto forma di proprietà mista, anche in Serbia, è altrettanto vero che si trattava per lo più di rivendite, commercio minuto e contrabbando, ossia di attività che non creavano valore. Il privato, inoltre, trovava difficoltà nel reperimento dei capitali (all'epoca erano necessari 50.000 marchi tedeschi per aprire un chiosco di *cevapcici*, mentre non costituiva un ostacolo il conseguimento della licenza). Infine, anche in Jugoslavia - come negli altri paesi ex socialisti - specialmente lontano dalla costa dove il turismo era meno diffuso, inventiva e dinamismo erano poco

presenti in virtù dell'abitudine ad affidare allo Stato la ricerca di una soluzione per tutti i problemi di natura economico-sociale.

Su un altro versante, il mantenimento del corso fisso del dinaro durante il 1990 e l'alto costo del denaro - mentre crescevano all'estero i prezzi di materie prime, energia e materiali di riproduzione - creavano problemi alle imprese esportatrici, con conseguenze serie soprattutto per la Slovenia che insisteva per la svalutazione della moneta e per un ripensamento complessivo della politica economica di Markovic.

Certo, le richieste pressanti che, in questo senso, giungevano da Lubiana obbedivano a logiche legate all'interesse specifico di questa repubblica, proiettata verso una (auspicata) rapida integrazione europea nella convinzione che solo il rilancio dell'economia slovena avrebbe reso possibili - nel tempo - ricadute positive per il resto del paese⁴⁷. Al contrario, Markovic mirava ad affrontare globalmente i problemi jugoslavi (sui quali gravava il crescente distacco tra aree sviluppate e arretrate) accelerando le privatizzazioni e attribuendo allo Stato una funzione sociale con l'introduzione di strumenti compensativi che attenuassero l'impatto della disoccupazione e facilitassero la riconversione della forza lavoro.

Tali obiettivi potevano essere conseguiti solo con il ricorso al debito pubblico (fino ad allora sconosciuto in Jugoslavia) e con il varo di una profonda riforma fiscale in grado da un lato di applicare imposte consistenti sui beni di lusso e dall'altro di introdurre una tassazione progressiva su tutti i redditi. A Markovic, infatti, non sfuggiva come, fino a quel momento, ben l'85% della produzione provenisse dal settore sociale, ossia da un settore costituito da circa 25.000 imprese pubbliche, distribuite sul territorio con una media di 50 aziende in ciascuno dei 500 comuni. Una situazione, questa, agevolmente controllabile sotto il profilo della riscossione fiscale. Nelle nuove condizioni del post-comunismo, però, era facile prevedere che il settore privato sarebbe cresciuto notevolmente e in tempi rapidi: data, tuttavia, l'assenza di specifiche normative, esso era in grado di evadere agevolmente il fisco, anche perché dalle attività private fino ad allora consentite non era mai pervenuto alcun contributo in favore dei servizi sociali (ospedali, scuole...) - a cui, comunque, tutti i lavoratori accedevano - o della difesa. I comuni, del resto, di fronte al moltiplicarsi dell'imprenditoria privata si mostravano inadeguati e privi degli strumenti necessari per imporre il versamento delle tasse. Un riequilibrio complessivo sembrava, dunque, necessario.

(47) Primi segnali in questo senso già si avvertono in D. Boarov, «Mrzovoljni profesori» (Professori contrariati), in *Danas*, 26 dic. 1989, pp. 10-11. Più ampiamente, le posizioni di economisti croati e sloveni come D. Kalodjera o J. Mencinger sono esposte nel vol. collettaneo *Posljednji dani drustvenog vlasništva* (Gli ultimi giorni della proprietà sociale), Zagrebacka Poslovna Skola, Zagreb, 1990.

Tuttavia, proprio la leva fiscale costituiva un problema politico di estrema delicatezza in quanto connesso direttamente alla *quérelle* nazionalista sulla sovranità delle repubbliche. È, del resto, tradizione politica comune a tutta l'Europa centro-orientale, della Russia, dell'Austria e dell'Impero Ottomano, quella di considerare determinante il sistema di reperimento delle imposte. Nelle lingue slave - e, dunque, anche in serbocroato - la parola *Drzava* (Stato) deriva dal verbo *Drzati* (Tenere), ossia «de-tenere» il controllo sulle tasse: da ciò trae origine un'idea specifica e profondamente radicata di sovranità statale che, nel caso jugoslavo, ha finito per impedire ogni riforma fiscale che non rientrasse nelle logiche dei micro-Stati-Nazione in via di costituzione, in tal modo colpendo l'esistenza stessa della federazione.

Il governo Markovic si è così trovato ad affrontare la contestazione diretta di quelle repubbliche interessate, per motivi differenti, al suo fallimento: ossia Slovenia e Serbia, e per certi versi anche la Croazia, benché questa mantenesse nei suoi confronti una sorta di formale «neutralità». Da un lato, in particolare, la Slovenia - che da tempo respingeva l'idea di politiche fiscali comuni - si muoveva ormai, a grandi passi, verso la secessione; dall'altro la Serbia, pressata dalla protesta operaia, tendeva ad attingere risorse dovunque possibile al solo scopo di rinviare le conseguenze dell'impatto sociale con la crisi, privando peraltro, e con notevole miopia, la propria economia delle fonti principali di ripresa. A Markovic furono poi imputati vari errori, fra i quali quello di aver concesso crediti all'agricoltura nel luglio 1990, eludendo il proprio programma e contribuendo a riaccendere l'inflazione⁴⁸. A ciò si intrecciarono, comunque, i conflitti commerciali insorti tra le repubbliche; la prima parziale, e poi totale, sospensione delle leggi federali, nonché il «boicottaggio» serbo del dinaro attraverso emissione di denaro privo di copertura, come si è venuti drammaticamente a sapere all'inizio del 1991.

Inoltre, non appena varata la legge per la privatizzazione, Slovenia, Croazia e Serbia hanno teso immediatamente a bloccare la sua applicabilità nei territori di loro competenza e a definire autonomi provvedimenti in materia. In queste repubbliche è così prevalsa, non senza tensioni e conflitti che hanno condotto a ripetute dimissioni da parte di ministri dell'area economica, la tendenza a privilegiare forme di nazionalizzazione della proprietà sociale, affidando successivamente ad una «Agenzia per la ristrutturazione» il compito di procedere alla vendita delle imprese. In Slovenia era stato consentito alle imprese di agire autonomamente, o tramite Agenzia, sulla via della privatizzazione, fermo però restando che in alcuni settori, come energia, telecomunicazioni, servizi comunali, edilizia, agricoltura, banche e

(48) D. Kesic, «Premijer je morao da ode» (Il Premier se ne doveva andare), in *Borba*, 18 nov. 1991, p. 2.

assicurazioni, la privatizzazione veniva esclusa. Anche in Croazia e in Serbia, del resto, sono state mantenute sotto il controllo dello Stato quelle imprese che avrebbero permesso comunque di conservare un forte potere di intervento politico sull'economia⁴⁹.

Tali orientamenti non rispondevano tanto al desiderio di ripristinare vecchi sistemi di potere (tra l'altro per molti versi abbandonati in Jugoslavia già dalla fine degli anni Sessanta); essi obbedivano, piuttosto, ad una radicata cultura politica nazionalista, secondo la quale sarebbe spettato allo Stato, in quanto espressione di una «comunità etnica omogenea», il compito di assicurare lo sviluppo e la felicità della Nazione⁵⁰. Date queste premesse e il crescente caos normativo nel paese, nella prima metà del 1991 sorsero solo alcune centinaia di aziende private; inoltre, le repubbliche - sempre più orientate verso scelte separatiste - attingevano ormai apertamente ai fondi per lo sviluppo, a quello per le pensioni o per la sanità (in Serbia vennero sottratte le riserve pure alla compagnia aerea di bandiera Jat esponendola al rischio del fallimento) con l'obiettivo sia di dotarsi di strutture statali, di una polizia e di un esercito propri; sia di acquistare armi all'estero e sostenere quei costi fissi di Stato prima affrontati dalla sola federazione; sia, infine, di attenuare le crescenti tensioni sociali. Ciò spiega perché, nonostante la caduta di quasi tutti gli indicatori economici, il tenore di vita reale della popolazione sia cresciuto, fra il 1990 e il 1991, del 5%. Di fatto, però, tale risultato era ottenuto a scapito di accumulazione e ammortizzazione, prosciugando le quali si infliggeva un colpo durissimo all'economia di tutta la Jugoslavia.

L'enorme (e incontrollato) aumento delle spese nell'ultimo trimestre del 1990 impedì, al governo federale, di rispettare criteri e tempi stabiliti dal Fondo monetario internazionale per l'attuazione delle politiche di risanamento concordate; di conseguenza, la cooperazione con questa istituzione venne meno e si interruppero i flussi di capitale estero in Jugoslavia. L'inflazione riprese a crescere, raggiungendo a dicembre 1990 il 120%; il dinaro dovette esser svalutato del 28,6% (e la convertibilità abbandonata); la produzione diminuì del 12%; il prodotto sociale si ridusse tre volte più del previsto e le riserve valutarie calarono rapidamente.

Con il 1991 la situazione generale è precipitata: a causa del crescente conflitto fra le maggiori repubbliche è apparsa evidente l'impossibilità di definire una qualsiasi politica economica comune. La federazione

(49) M. Uvalic, «Property Reforms in Yugoslavia», in *Most*, n. 3, 1991, pp. 39-49.

(50) Sulle ragioni delle dimissioni di Kalodjera dal governo croato il 12 settembre 1990 v. R. Boskovic, «Pozadina ministrove ostavke» (Dietro le dimissioni del ministro), in *Danas*, 18 set. 1990, pp. 20-21. Mencinger ha invece abbandonato l'esecutivo sloveno nell'aprile 1991. Sulla complessa diatriba politico-economica sulle privatizzazioni e sul ruolo dello Stato si v. anche B. Jager, «Vlast na zelucem» (Il potere dà allo stomaco), in *Borba*, 21 set. 1991, p. III.

non è stata in grado di definire il proprio bilancio, mentre la Banca Popolare di Jugoslavia si è progressivamente trasformata in un ente di credito impegnato a mantenere in vita gli apparati federali e l'esercito.

Ciò nonostante, e con indubbia tenacia, Ante Markovic tentava ancora una volta di impedire il collasso economico generale: il 20 aprile egli presentava in Parlamento un nuovo piano in cui era prevista la possibilità di tornare a rendere convertibile il dinaro e di rilanciare una politica monetaria e valutaria comune in modo da assicurare il funzionamento, seppure ad un livello minimo, di rapporti economici interrepubblicani in attesa di un accordo per il futuro della Jugoslavia⁵¹. A quell'epoca egli era ancora convinto che fosse possibile contenere l'inflazione al 70% (contro il 40% delle previsioni d'inizio anno), il calo della produzione entro il 15% (contro il 2,5%) e che le riserve valutarie potessero risalire a oltre 7 miliardi di dollari. Nonostante il suo progetto fosse stato accolto da applausi, i suoi successivi contatti con i leader repubblicani non hanno prodotto alcun risultato e le leggi di attuazione del programma non hanno potuto essere approvate. Di fatto, Serbia e Montenegro avrebbero voluto le sue dimissioni, pur dichiarando di accogliere il suo programma; Croazia e Slovenia, invece, pur confermandogli, a parole, il loro sostegno, non si sono rivelate disponibili a concedergli l'assenso necessario.

In realtà, già nel 1990 la Slovenia e la Serbia avevano respinto l'iniziativa di Markovic volta a modificare il 70% della Costituzione federale nelle parti relative al partito e al sistema economico, nonché ad inserire articoli sull'eguaglianza delle forme di proprietà, sulle riforme sociali e i poteri del governo federale. In alternativa, nel febbraio 1991 Lubiana aveva delineato una «Risoluzione sulla dissociazione dalla Jugoslavia», che ottenne però l'assenso della sola Croazia. Infine, accolte con freddezza le proposte di Markovic dell'aprile, nel mese di maggio il governo sloveno aveva concesso solo tre settimane di tempo perché il *premier* stilasse il bilancio e lo stato patrimoniale del paese al fine di poter procedere alla rapida suddivisione dei debiti e delle proprietà federali tra le repubbliche. In giugno - mentre la Serbia bloccava irresponsabilmente l'elezione di Stipe Mesic a presidente della federazione - si apriva la cosiddetta «guerra delle dogane» in seguito alla decisione unilaterale di Lubiana di trattenere gli introiti doganali (relativi a merci destinate a tutto il paese) nella sua repubblica. Infine, con la dichiarazione di dissociazione del 25 giugno è scoppiata la guerra e il paese è rapidamente precipitato nel caos.

Da allora, il governo federale si è trovato ai margini della vita politica ed economica, finché in dicembre Ante Markovic, non condividendo

(51) Cfr. A. Markovic, *Smerom reforme* (Verso la riforma), Jugoslovenski pregled, Beograd, 1990 e la sua relazione al Parlamento federale in *Borba*, 20-21 apr. 1991, pp. 2-3.

un bilancio sostanzialmente «di guerra», decideva di restituire il mandato. In quegli stessi giorni i quotidiani belgradesi riportavano le fosche previsioni economiche degli esperti per la fine dell'anno: inflazione attorno al 250%, calo della produzione non inferiore al 30%, deficit della bilancia commerciale verso i paesi a valuta convertibile superiore ai 2 miliardi di dollari, riserve valutarie attorno ai 3,4 miliardi di dollari. E nessuna prospettiva.

In Slovenia, dopo la dichiarazione d'indipendenza nell'ottobre 1991 e il varo di una propria moneta, il tallero, la situazione si presentava altrettanto pesante: al di là dei danni subiti nella guerra di giugno, la produzione rimaneva ancorata ai livelli di vent'anni prima; i mercati jugoslavi - dove fino ad allora veniva piazzato il 30% dei suoi prodotti - le erano stati preclusi; numerosi ettari di terreno erano andati distrutti dalla grandine o avevano patito per lo straripamento dei fiumi; il tallero aveva rapidamente perso valore, mentre il tasso tendenziale di inflazione nel primo mese di indipendenza aveva quasi raggiunto il 1.000%. In Croazia, intanto, la guerra iniziata nel luglio 1991 sembra abbia provocato in cinque mesi danni superiori a quelli subiti durante tutta la II guerra mondiale, mentre Croazia, Serbia - e perfino Slovenia - debbono far fronte al drammatico problema dei profughi (oltre 500.000 alla fine di novembre 1991 e 1.200.000 nel maggio 1992)⁵².

Per i popoli jugoslavi era il disastro.

3.2. *La catastrofe economica in Albania*

Ai suoi primi visitatori stranieri, sul finire del 1991, l'Albania trasmetteva di sé un'immagine di grande desolazione. L'attività produttiva si era letteralmente arenata per il progressivo venir meno di macchinari e tecnologie, di parte delle materie prime, dei materiali da riproduzione. I vetri rotti e non sostituiti alle vetrine dei negozi e nelle case, le tubazioni insufficienti per la distribuzione dell'acqua, il costante ridimensionamento del trasporto pubblico urbano e interregionale, la graduale scomparsa di beni nei negozi e, in genere, nei centri di distribuzione costituivano solo alcuni dei segni più concretamente visibili di una drammatica crisi simile ad un graduale - e inevitabile - venir meno del pulsare della vita attiva di una comunità. L'isolamento internazionale e la cultura politico-economica dominante fra il 1945 e il 1990 sono stati i principali responsabili di una catastrofe i cui primi segnali si erano avvertiti a partire dal 1975, quando il reddito nazionale e la produttività avevano iniziato a calare.

(52) Sull'andamento economico jugoslavo si rintracciano utili indicazioni nel mensile del governo federale *Basic Facts of the Reform*, uscito nel corso del 1991.

Paese in origine prevalentemente rurale e arretrato, l'Albania ha conosciuto un breve periodo di diffusa piccola proprietà terriera con la riforma agraria del 29 agosto 1945. Certo, la pressione comunista a favore della collettivizzazione era iniziata già nel 1946 con la fondazione di imprese di stato e di cooperative. Fu, tuttavia, con il 1948 che essa si intensificò finché, attorno al 1967, la proprietà privata della terra era totalmente scomparsa. Nel 1981 fu dato il via ad una nuova, massiccia, ondata di collettivizzazione che riguardò il bestiame di ogni tipo (ma i contadini, pur di non cedere i propri animali allo Stato, preferirono venderli a basso prezzo o macellarli) e, quindi, le attrezzature minute e l'orto.

All'imposizione di un esasperato orientamento collettivista - che ha ottenuto come effetto primario quello di radicare nella popolazione contadina un drastico rifiuto verso qualsiasi forma di cooperazione - si è intrecciata una politica economica al tempo stesso autarchica ed estensiva. Sicché da un lato, il regime comunista - su evidente ispirazione cinese - ha costruito numerosi laghi artificiali per agevolare l'irrigazione e realizzare un ampio ventaglio di prodotti agricoli, comprendente tanto cereali e granaglie quanto piante per uso industriale come il girasole⁵³. Dall'altro ha affidato alla crescita numerica della popolazione la possibilità di elevare la produzione. Lo Stato ha così favorito l'incremento demografico (un vero e proprio *boom* si è avvertito già nel 1954-1955), proibendo severamente il ricorso all'aborto e l'uso degli anticoncezionali: il tasso di natalità si è elevato fino a raggiungere il 20 per mille, mentre è calato il tasso di mortalità infantile e la popolazione, tra il 1945 e il 1991 è triplicata passando dagli iniziali 1.200.000 abitanti ad oltre tre milioni.

Pure le migrazioni interne sono state pianificate dallo Stato che ha teso a scoraggiare in tutti i modi l'inurbamento: sicché, se all'indomani della II guerra mondiale viveva nelle campagne l'80% della popolazione, all'inizio degli anni Novanta il 66% risiedeva ancora nei villaggi. Per altri versi, la decisione di privilegiare la formazione di centri urbani di medio-piccole dimensioni rispondeva tanto ad una logica di ferreo controllo politico-sociale, quanto alla convinzione che ciò avrebbe consentito uno sfruttamento più equilibrato delle risorse del paese. In realtà, proprio l'incremento demografico ha provocato la perdita dell'autosufficienza alimentare dopo il 1968-69, quando Tirana ha iniziato ad importare beni alimentari dalla Cina. Inoltre, la presenza di un numero crescente di giovani nelle cooperative agricole e nelle aziende di Stato, già afflitte da cattiva organizzazione del lavoro, ha ridotto il lavoro effettivo di ciascuno ed elevato l'inefficienza, dando

(53) Significativo, del resto, quanto traspare dalla lettura di A. Shkundi e S. Metani, *Agriculture in the PSR of Albania*, 8 Nëntori, Tiranë, o da AA.VV., *The History of the Socialist Construction of Albania*, 8 Nëntori, Tiranë, 1988.

vita ad un fenomeno di «disoccupazione nascosta». Con il crollo del comunismo e l'avvio delle privatizzazioni, questa manodopera esuberante è stata di fatto «liberata» dai vincoli precedenti e, di fronte all'assenza di prospettive di ripresa economica, ha individuato una via d'uscita nell'emigrazione.

Nel settore industriale, le nazionalizzazioni attuate dopo il 1945 delle poche imprese esistenti sono state seguite dalla creazione di un'industria pesante (fino a quel momento assente nel paese), grazie al contributo jugoslavo e, successivamente, a quello sovietico e cinese. Tuttavia, l'industrializzazione non ha mai registrato successi significativi, in quanto tanto l'Urss quanto la Cina inviavano in Albania prodotti finiti, contribuendo sì alla nascita di imprese locali, ma affidando ad esse solo il *know-how* per la costruzione dei pezzi di ricambio.

Sicché l'Albania è rimasta sostanzialmente priva di imprese in grado di svolgere un ciclo produttivo completo, in ciò rimanendo dipendente dall'estero: la scelta isolazionista - dopo la crisi politico-ideologica con la Cina nella prima metà degli anni Settanta - ha, dunque, inevitabilmente comportato il progressivo arresto delle attività produttive in campo industriale. Non basta: la cultura industrialista dominante dei comunisti albanesi ha suggerito loro, quando possibile, la costruzione di giganteschi impianti, come ad esempio nel caso dell'acciaieria di Elbasan, dove hanno trovato lavoro circa 200.000 operai. Tuttavia, perché la fabbrica sorgesse in una vallata in cui fosse agevole ricevere il ferro estratto dalle miniere, sono stati distrutti vasti terreni fra i più fertili del paese. Inoltre, la tecnologia cinese a cui allora si ricorse consentiva la fusione solo con il coke, il quale doveva essere importato dalla Germania. Infine, l'invecchiamento e l'obsolescenza degli impianti hanno provocato gravi danni ecologici, inquinando gravemente l'ambiente circostante.

In conclusione, una politica economica agricola estensiva in un paese dove le fasce di territorio coltivabili sono limitate e una politica industriale indirizzata unicamente al settore meccanico - assieme ad un orientamento di crescente autarchia e di incentivazione dello sviluppo demografico - hanno condotto l'Albania al disastro.

Sul finire del 1990 la caduta del tasso di crescita economica dal 3% del 1989 all'1%, il calo di investimenti e profitti, l'apparire dell'inflazione e la scomparsa di alcuni beni di consumo hanno reso improrogabile una politica di riforme. In novembre, il quotidiano del Fronte Democratico *Bashkimi* aveva ospitato una serie di articoli di un noto economista, Mitro Cela, che proponeva l'adozione di un modello di economia mista e di una politica fiscale nei confronti di salari e introiti, delineando le priorità da adottare nell'opera di «ristrutturazione» dell'economia. L'occasione per un passo significativo in questo senso, secondo Cela, avrebbe potuto essere offerta dall'introduzione del nuovo

«meccanismo economico» prevista per il 1° gennaio 1991, in base al quale il 90% dei redditi d'impresa sarebbe stato gestito direttamente dalle aziende e non più consegnato allo Stato per finanziare i programmi sociali che, di conseguenza, avrebbero dovuto essere radicalmente rivisti⁵⁴.

Nel frattempo, erano stati aboliti i crediti a lungo termine per le cooperative agricole, ridotte le restrizioni nel commercio privato, riorganizzati servizi e artigianato, consentita l'attività imprenditoriale privata non solo a livello familiare, ma tramite la creazione di vere e proprie società. Tutto ciò, peraltro, non riuscì ad attenuare il rapido deterioramento dell'economia. La siccità del 1990, l'assenteismo e l'indisciplina nei luoghi di lavoro si intrecciavano con la carenza di valuta pregiata e di materie prime. Inevitabilmente, l'Albania aveva dovuto ridurre le importazioni di pezzi di ricambio, di attrezzature e macchinari, provocando contraccolpi negativi nell'estrazione del petrolio e di altri minerali. La disoccupazione - nei primi mesi del 1991 - aveva colpito 50.000 persone, mentre altre 40.000 ricevevano solo l'80% dello stipendio, a causa del forzato ridimensionamento delle attività lavorative per assenza di materie prime. Reddito nazionale e produzione erano ulteriormente calati e la bilancia commerciale aveva registrato un *deficit* di 254 milioni di dollari. Gli scioperi si erano intensificati fino a coinvolgere oltre il 16% della forza lavoro nel solo mese di maggio del 1991⁵⁵.

In tali condizioni, e nonostante le intenzioni, la riforma economica delineata nel corso dell'anno ha stentato a decollare. Essa prevedeva, come prima misura, la liberalizzazione dei prezzi e dei salari e, quindi, una parziale convertibilità della moneta (nei confronti delle valute più forti), in attesa di pervenire ad una convertibilità piena. Tuttavia, l'assenza di prodotti e beni alimentari nei negozi sconsigliava, per evidenti ragioni, l'abbandono immediato del controllo statale sui prezzi, imponendo di fatto il rinvio di uno dei caposaldi della riforma. La stessa legge sulle privatizzazioni, già approvata dal Parlamento, ha incontrato difficoltà non dissimili. La normativa, infatti, assegnava ad un'Agenzia di Stato il compito di vendere all'asta le imprese, consentendo l'acquisto anche a soggetti stranieri allo scopo di permettere al governo di incamerare, in tempi brevi, indispensabile valuta da investire in altri settori⁵⁶. A tale impostazione si opponevano, però, i sindacati, che reclamavano meccanismi in grado di permettere anche agli operai di trasformarsi in acquirenti, in modo che il patrimonio industriale non fosse «svenduto» a cittadini di altri paesi. Inoltre, sempre le organizza-

(54) *Bashkimi*, 19 nov. 1990.

(55) L. Zanga, «The New Government and its Program», in *RFE RL*, n. 23, 7 giu. 1991.

(56) *Nouveaux Amendements a la Legislation économique et financière en Rps d'Albanie*, 8 Nëntori, Tiranë, 1990.

zioni dei lavoratori premevano sul governo affinché fossero date garanzie ai dipendenti sul loro futuro secondo un'impostazione a cui non erano estranee venature populiste e corporative.

Ancor più grave appariva, nel corso del 1991, la situazione nelle campagne: il progetto governativo di privatizzazione prevedeva, infatti, l'assegnazione di lotti dell'ampiezza di 4 ha per ciascun gruppo familiare con l'obbligo di non vendere i terreni prima di 5 o 10 anni in quanto il loro valore sarebbe stato, al momento, bassissimo a tutto vantaggio di acquirenti stranieri. Tale soluzione era, però, avversata da una parte di contadini, in particolar modo da coloro i quali chiedevano il ritorno allo *status quo* del 1945 e il ripristino dei lotti secondo la riforma agraria di quell'anno. La differenza, sul piano dell'estensione dei poderi, non era rilevante (all'epoca furono assegnati 5 ha per gruppo familiare), ma a renderla difficilmente attuabile concorrevano non solo l'aumento considerevole della popolazione nell'arco degli ultimi quarant'anni, ma anche le modifiche operate al territorio con la costruzione di impianti industriali, di invasi per distribuzione della acque, con il rimboschimento effettuato nei declivi soggetti più frequentemente a frane a causa della natura carsica del terreno. Inoltre, Enver Hoxha - ossessionato (come del resto la vicina Jugoslavia) dal pericolo di un'invasione sovietica dopo il soffocamento della Primavera di Praga - aveva creato un sistema difensivo imperniato sulla diffusione, nei campi e sulle montagne, di un numero enorme di *bunker* costruiti con cemento armato di ottima qualità e importato dalla Svezia. A parte il paesaggio che, da allora, è rimasto irrimediabilmente deturpato, il costo di un'operazione di espianto si è successivamente rivelato tale da scoraggiare ogni intenzione di questo genere.

Di fronte ad un tale intrico di problemi, i contadini, una volta spartito il bestiame, si sono impossessati di tutti i beni collettivi (soprattutto macchinari e strumentario), distruggendo stalle, serre e tutto ciò che - in una forma o nell'altra - poteva identificarsi con la funzione imprenditoriale dello Stato. Perdurando, quindi, i dissensi con il governo sulle norme per la privatizzazione delle terre, nell'autunno del 1991 la popolazione rurale ha preferito abbandonare il lavoro nei campi che, pertanto, solo in rari casi sono stati coltivati. Di conseguenza, con il 1992 si è delineato, per l'Albania il rischio concreto della fame.

Inoltre, la scomparsa delle cooperative, la conseguente liberazione di manodopera e la crescente disperazione hanno favorito improvvisi e massicci spostamenti dalle campagne verso i centri urbani, strutturalmente inadeguati a ricevere l'impatto delle nuove emigrazioni. L'incapacità di contenere questa pressione ha acuito i problemi sociali nelle città; ma soprattutto, nel 1991, ha provocato ripetute, e drammatiche, ondate di esodo verso l'Italia, delle quali solamente la prima ha preso

le mosse da ambienti urbani, mentre le successive hanno tratto tutte origine dalle campagne.

Nel frattempo, grazie ad importazioni clandestine dalla Grecia (tolerate dallo Stato) è prosperato un limitato mercato nero di derrate alimentari e di prodotti minuti indispensabili alla vita quotidiana. In tal modo si è - almeno in parte - attenuata la penuria di beni: a tale risultato hanno contribuito pure i primi negozi privati sorti a Tirana, alcuni dei quali su iniziativa degli Albanesi del Kosovo che hanno iniziato a vendere prodotti per lo più jugoslavi. Ciò nonostante, in taluni strati della popolazione di Tirana tale presenza è divenuta causa di crescenti sospetti, quasi si fosse intravisto il pericolo che, grazie ad un migliore tenore di vita, il Kosovo in futuro possa dar vita ad una nuova classe dirigente nell'Albania finalmente riunificata, sostituendola all'attuale. Ha iniziato così a prender corpo una nuova fonte di tensioni politico-sociali con il rischio che vada ad innestarsi sulle esistenti instabilità di questo infelice angolo dei Balcani.

3.3. *L'economia romena: un «dopo-Ceausescu» senza stabilità*

Il primo documento di parte romena che abbia tentato una, seppur provvisoria, valutazione d'insieme dei danni economici provocati dal regime di Ceausescu risale all'aprile del 1990 ed è opera della Commissione nazionale di statistica. Esso conferma, in linea di massima, le valutazioni che, in assenza di dati, venivano avanzate negli anni passati da specialisti occidentali⁵⁷.

Secondo tale bilancio, i beni di consumo prodotti nel 1989 costituivano meno di un quarto della produzione industriale complessiva, prevalentemente incentrata sui settori energetico, meccanico e chimico. L'obsolescenza dei macchinari, la loro inefficienza e inadeguatezza, nonché i continui guasti hanno elevato le perdite in termini tanto di eccessivo consumo di energia, quanto di produttività del lavoro.

L'energia copriva il 20% delle risorse di cui abbisognavano l'industria meccanica e quella chimica, ma tra il 1985 e il 1989 il suo consumo era calato del 12%, la produzione era cresciuta del 5,5% e la potenza installata del 16,7%; inoltre, la centrale di scisti bituminosi di Anina (per la quale erano stati spesi quasi 8 miliardi di *lei*) non era mai entrata in azione e l'estrazione del petrolio - nel medesimo lasso di tempo - si era ridotta del 15%, sicché il petrolio importato andava a gravare per due terzi sulle necessità generali dell'industria. Sempre fra il 1985 e il 1989 il settore agro-alimentare - particolarmente negletto per le priorità

(57) Commission nationale de statistique, «La situation et l'évolution économique et sociale de la Roumanie en 1989», in *Roumanie, documents, événements*, n. 20, Agenzia Rompres, Bucarest.

accordate all'esportazione rispetto agli approvvigionamenti - aveva ridotto da 45 a 29,6 chili la produzione di carne per abitante, da 5 a 3,5 chili quella di formaggio e da 17 a 10,7 chili quella dell'olio commestibile; nel 1989 la produzione di latte in polvere rappresentava ormai solo il 69% di quella del 1980: un dato, questo, particolarmente significativo (e gravido di conseguenze) per un paese che aveva posto la crescita demografica al centro delle proprie preoccupazioni, fino a vietare - come in Albania - il ricorso all'aborto. Infine, solo tra il 1988 e il 1989 si erano perse quasi 18 milioni di ore di lavoro e la produttività era calata del 4,7%.

Nelle campagne, per assenza di energia, un quarto dei lotti irrigabili non aveva più ricevuto acqua, mentre nelle statistiche ufficiali del periodo di Ceausescu la falsificazione dei dati aveva spinto ad elevare di tre volte la produzione del grano e di sette quella del granturco rispetto alla realtà. I limiti enormi rivelati dal parco-macchine a disposizione e la scadente qualità dei concimi hanno confermato come l'agricoltura romena fosse ormai diventata una tra le più arretrate d'Europa.

Per quanto provvisori e parziali siano questi dati, il lascito di Ceausescu è stato tale da consegnare ai suoi successori un paese in ginocchio. Ogni politica di riforma e di trasformazione strutturale doveva, pertanto, fare i conti con la drammatica situazione preesistente e, quindi, con un decennio (almeno) di esasperazione popolare, nonché con una devastazione culturale profonda, risultato di un lungo isolamento internazionale degli intelletti e della conoscenza tecnologica: sotto questo profilo, non c'è dubbio, il caso romeno presentava molte somiglianze con l'esperienza albanese.

Le prime misure approvate dal Fronte di Salvezza Nazionale, nei giorni immediatamente successivi al rovesciamento di Ceausescu, esprimevano un comprensibile carattere congiunturale in quanto orientate ad abolire alcuni degli aspetti più aberranti e arbitrari delle politiche fino ad allora perseguite, come il lavoro patriottico volontario, il razionamento dei beni alimentari e del consumo d'energia domestica, l'obbligo per ogni donna di avere cinque figli, il divieto d'aborto, le quote di prodotti agricoli che i contadini privati dovevano allo Stato, i prezzi fissi imposti al mercato cosiddetto «libero»⁵⁸.

Nel gennaio 1990 alcune nuove misure hanno permesso di recuperare la legge sugli investimenti esteri del 1972 apportandovi alcune modifiche maggiormente liberalizzatrici, grazie alle quali fu abolito il precedente limite del 49% alla quota di capitale straniero per impresa; poco dopo, il *leu* veniva svalutato del 58,38%: proporzione, peraltro, insufficiente a stroncare un mercato nero sempre più florido. Con il 2 febbraio venne varato un decreto-legge che consentiva la nascita di

(58) T. Gilberg, «Will History Repeat Itself?», in *Current History*, n. 55, dic. 1990.

piccole imprese private fino a 20 operai, mentre altri provvedimenti attribuivano maggior autonomia alle imprese.

In realtà, questi sforzi legislativi apparivano largamente condizionati dall'improvvisazione e dall'assenza di un quadro generale di riferimento, di cui era in sostanza privo il programma del Fronte, ancora convinto di poter contenere i mutamenti entro i limiti di un decentramento economico e di un rapporto più efficace tra piano e mercato.

Tutto ciò rispecchiava una situazione generale contrassegnata dal modo caotico e concitato in cui si era giunti all'abbattimento del regime di Ceausescu. Il Fronte, del resto, consapevole dei sacrifici a cui era stata costretta la popolazione fino a quel momento, si guardava bene dal rendere note quali conseguenze avrebbe comportato, sul piano sociale, il passaggio ad un'economia di mercato, tanto più che le elezioni politiche e presidenziali previste per il 20 maggio erano ormai prossime.

Trovava così una sua ragione d'essere il varo di provvedimenti parziali e provvisori, al punto che la legge del 2 febbraio si era tradotta soprattutto nella moltiplicazione di taxi privati, mentre la decisione di accordare fino a 5.000 m² di terra ai contadini aveva condotto ad applicazioni differenziate a seconda delle regioni, quando non era rimasta addirittura lettera morta. Ciò aveva provocato tensioni fra i contadini, i quali ad un certo punto hanno deciso di procedere autonomamente alla spartizione dei poderi, approfittando anche del fatto che, nel frattempo, alcune cooperative erano state smantellate. D'altra parte, l'importazione - nel primo trimestre dell'anno - di rilevanti quantità di derrate alimentari, sementi e concimi, unitamente alla legalizzazione del commercio minuto, avevano concesso una boccata d'ossigeno alla popolazione, attenuando - rispetto al passato - la morsa della crisi.

Ben diversa, ad ogni modo, dovette presentarsi la situazione all'indomani delle elezioni, tanto più che la «calata» dei minatori a Bucarest nel giugno 1990 ebbe conseguenze gravi sul piano dell'immagine internazionale del nuovo regime, provocando un parziale isolamento della Romania, scoraggiando aiuti finanziari e investimenti dall'estero. Per di più, la campagna elettorale del Fronte contro i leader di altri partiti, rientrati dall'esilio, e accusati di essere «agenti stranieri» ha avuto riflessi in economia, delegittimando gli investimenti esteri, ritenuti una forma di riduzione della sovranità nazionale. Infine, nonostante il primo ministro Petre Roman avesse polemizzato, alla fine di giugno, con i dirigenti di imprese che avevano ridotto la produzione e alzato i salari, il suo stesso governo si era comportato in maniera analoga pochi mesi prima, per ragioni squisitamente elettorali, nei confronti dei minatori.

Sicché, l'assenza di legislazioni adeguate, nonché conflitti di prevalente natura politica, avevano mantenuto la Romania in una sorta di indeterminatezza sul piano delle prospettive economiche per buona

parte del 1990, senza che si potessero avvertire miglioramenti significativi. A settembre, la radio di Bucarest indicava in oltre 800.000 i cittadini che avevano abbandonato il paese in soli otto mesi. Di lì a poco si dovette constatare come produttività del lavoro e produzione nell'industria fossero calati, rispettivamente, del 23 e del 28% rispetto al medesimo periodo del 1989, mentre i salari erano cresciuti dell'11%⁵⁹.

In autunno, Petre Roman annunciò una serie di misure fra le quali la liberalizzazione dei prezzi, la riduzione dei sussidi alle imprese e la svalutazione ulteriore del 67% del *leu*: immediatamente esplosero le proteste sociali, mentre le aziende aumentavano i prezzi. Il governo si vide, allora, costretto a ridimensionare la manovra, rinviando l'attuazione di molte misure per il timore che l'impatto sociale si facesse devastante.

Nel frattempo, la crisi mediorientale e le sanzioni imposte all'Iraq, a cui la Romania aveva aderito anche per rilanciare la propria immagine nel mondo, avevano provocato nuove perdite ammontanti, secondo alcune stime, attorno ai 2 miliardi di dollari.

In settembre, una nuova legge approvata dal Parlamento avviava la privatizzazione delle imprese. La normativa regolava la trasformazione (o «conversione», come è stata giuridicamente definita) delle aziende di Stato in società per azioni. Inizialmente la proprietà sarebbe rimasta nelle mani dello Stato, pur assegnando il controllo del 30% delle azioni ad un'Agenzia di Stato per le privatizzazioni. Ad ogni cittadino adulto romeno residente nel paese sarebbero stati consegnati buoni per il valore nominale di 5.000 *lei* con la possibilità, dopo un anno, di venderli o trasferirli ad altri concittadini. Successivamente, tali buoni sarebbe stati convertiti in azioni quotate al mercato finanziario, di cui era prevista l'istituzione⁶⁰. Per quanto riguardava, invece, le campagne, venne presa in considerazione la possibilità di consentire, per legge, la proprietà fino a 100 ha di terra.

Tuttavia, i ritardi nel varo delle riforme, unitamente al costante calo della produzione industriale acuivano i problemi politici e sociali del paese. Con il 1991 il Fronte di Salvezza Nazionale si trovò ad affrontare una crescente protesta di carattere sociale. L'inflazione, che aveva raggiunto il 300 e poi il 400%, si accompagnava alla cronica mancanza di prodotti di prima necessità (dallo zucchero al pane alle scarpe, acquistabili solo al mercato nero dei Romi), mentre la criminalità comune cresceva rapidamente e si moltiplicavano furti e omicidi. Lo Stato, a causa della penuria di materie prime e di energia o per la drastica caduta della produzione, si vedeva costretto a ridimensionare l'attività degli impianti o, addirittura, a chiudere le imprese.

(59) M. Shafir, «Promises and Reality», in *RFE RL*, n.1, 4 gen. 1991.

(60) M. Jackson, «The Privatization Scorecard for Eastern Europe», in *RFE RL*, n. 50, 14 dic. 1990.

Il tasso di disoccupazione si innalzava pertanto a livelli fino a poco prima sconosciuti e, per la fine del 1991, si stimava sarebbe giunto al 20% della forza lavoro. Tutto ciò ha minato le relazioni privilegiate tra classe operaia e Fronte, mentre si sono moltiplicati scioperi e manifestazioni, e i sindacati - organizzati in confederazioni peraltro in conflitto fra loro - hanno visto crescere la loro influenza.

Con il 1° aprile 1991, tuttavia, il governo Roman tentava ancora una volta di liberalizzare 8.000 prezzi, con l'esclusione di un paniere di 28 beni essenziali, svalutando di un ulteriore 42% il *leu* per venire incontro alle condizioni dettate dal Fondo monetario internazionale per l'ottenimento di nuovi crediti.

Di fronte alla nuova manovra governativa, la reazione dei lavoratori non si è fatta attendere e una seconda «calata» dei minatori a Bucarest - dopo incidenti e devastazioni - riusciva ad imporre a Roman le dimissioni⁶¹. Ancora una volta, però, malcontento sociale e intrighi politici, avevano concorso a provocare il drammatico sbocco di quei giorni: come si è già accennato, Iliescu avrebbe approfittato della situazione (o, addirittura, l'avrebbe acuita ad arte) per emarginare un pericoloso rivale, nonché per scaricare su di lui la responsabilità di una incerta riforma e degli inevitabili, pesanti, sacrifici che la sua attuazione, comunque, comportava.

Contemporaneamente, la stampa e i movimenti nazionalisti hanno cercato di orientare la protesta contro i gruppi etnici minoritari, alimentando la xenofobia romena in particolare contro Ungheresi e Romi. Soprattutto la violenza verso gli Zingari ha subito una rapida *escalation* nella prima metà del 1991, con il succedersi di polemiche sui giornali e di assalti ai quartieri della capitale o di altre città dove essi usualmente vivono⁶².

Ancora una volta, l'instabilità politica si è venuta intrecciando - in Romania - con l'acutezza della crisi economica, in un intreccio perverso in cui hanno trovato posto tanto lotte di potere al vertice del paese, quanto dubbie operazioni politiche dalla forte impronta razzista. Ne è scaturito un clima torbido che nulla di buono lascia presagire per il futuro di questo paese.

(61) D. Ionescu, «Riots Topple Petre Roman's Cabinet», in *RFE RL*, n. 42, 1991.

(62) V. Dan Ionescu, «Violence against Gypsies Escalates», in *RFE RL*, n. 25, 21 giu. 1991, ma anche *Tineretul Liber*, 12 apr. 1991 e *Romania Mare*, 19 apr. 1991.

6. UN DIALOGO FRA SORDI. RIFORME ISTITUZIONALI E DIBATTITO POLITICO IN JUGOSLAVIA ALLA VIGILIA DELLA GUERRA

di Francesco Privitera

1. Premessa

Con questo studio si vuole tentare un'analisi dei progetti più significativi presentati in Jugoslavia dall'ottobre '90 al giugno '91 per la soluzione della crisi. Una loro lettura, infatti, potrebbe permettere di cogliere meglio le differenti - e spesso inconciliabili - posizioni dei protagonisti della tragedia jugoslava. Tra le fonti utilizzate a tal fine non vi sono, però, solo i progetti avanzati dalle varie repubbliche, ma anche alcune proposte elaborate da privati cittadini. La documentazione da noi esaminata, - e parte della quale inserita in appendice - è stata pubblicata dal quotidiano jugoslavo *Borba*; alcuni testi sono rintracciabili, anche nella *Voce del Popolo*, quotidiano della comunità italiana dell'Istria e di Fiume, e nella *Review of International Affairs*, prestigioso organo del governo federale. È sintomatico, però, che la circolazione di questi documenti sia stata estremamente limitata, se non ostacolata, all'interno del paese; mentre *Borba* (con una tiratura di circa 80.000 copie in tutta la Jugoslavia) ha divulgato ogni progetto, spesso accompagnandolo con interessanti interviste ai vari leader politici, gli organi di stampa a diffusione repubblicana si sono preoccupati di diffondere solo le proposte avanzate dalle rispettive repubbliche; il caso della *Voce del Popolo* in Croazia è, in questo senso, significativo, avendo offerto ai suoi lettori solo il progetto sloveno-croato. Di fatto, tale comportamento dei media ha impedito all'insieme dell'opinione pubblica jugoslava di conoscere e confrontare le «reali» posizioni di tutti i governi al potere in merito alla risoluzione di quella crisi politico-istituzionale sempre più profonda che è poi sfociata nella disgregazione violenta della Federazione jugoslava.

2. Quale assetto futuro per la Jugoslavia?

Dal 1990 ad oggi, sono stati presentati - dalle repubbliche e da privati - diversi progetti per il riassetto interno della Jugoslavia e la sua ricollocazione internazionale. Si tratta di proposte spesso molto lontane fra loro e che rispecchiano gli schieramenti andatisi evidenziando nel corso della crisi: da una parte i governi di Slovenia e Croazia, dall'altra quelli di Serbia e Montenegro, dall'altra ancora di Bosnia e Macedonia. Dall'elenco cronologico dei progetti presentati - riportato qui di seguito - si può subito notare come non sia stato proposto più nulla di significativo, all'interno della Jugoslavia, per la risoluzione della crisi politico-istituzionale dopo la dichiarazione slovena di secessione. Se, infatti, nuovi documenti sono stati prodotti, ciò è avvenuto in sede negoziale a L'Aja, in un contesto del tutto diverso perché segnato dalla priorità di fermare il conflitto militare.

Ecco, dunque, qui riportata la lista dei documenti presi in considerazione:

- Repubblica federale di Jugoslavia. Proposta della Presidenza Sfrj per voce dell'ex presidente dr. Borisav Jovic (Serbia, ottobre 1990).

- Bozza d'accordo sulla Confederazione jugoslava. Unione delle Repubbliche Jugoslave (Proposta elaborata congiuntamente dai governi di Slovenia e Croazia, ottobre 1990).

- Progetto di «cantonizzazione» della Jugoslavia (Belgrado, gennaio 1991).

- «Carta dei 92». Accordo sull'Unione e la parità dei diritti (Bosnia-Erzegovina, gennaio 1991).

- Unione delle Repubbliche jugoslave (Firmato dai rispettivi presidenti di Bosnia-Erzegovina e Macedonia Alja Izetbegovic e Kiro Gligorov, giugno 1991).

- Federazione democratica (Proposta del presidente serbo Slobodan Milosevic, maggio 1991).

- Alleanza di Repubbliche Sovrane (Proposta del presidente croato Franjo Tudjman, maggio 1991).

- Proposta per la risoluzione della crisi del presidente federale Ante Markovic (Jugoslavia, giugno 1991).

- Risoluzione slovena per la dissoluzione della Sfrj per consenso comune (Slovenia, 25 giugno 1991).

Nella trattazione dei vari progetti, qui di seguito esposta, non comparirà la proposta del presidente croato Franjo Tudjman, perché sostanzialmente non si discosta dal progetto congiunto sloveno-croato. D'altra parte, essa è stata formulata in modo disorganico all'interno di un discorso del leader dell'Hdz al Parlamento di Zagabria, il 30 maggio 1991. Il testo di Tudjman, piuttosto che sforzarsi di avviare un dialogo con i Serbi e i restanti popoli della Jugoslavia, appare condizionato da

un linguaggio in cui prevalgono accenti sciovinisti e nazionalisti che presentano la Croazia come vittima, per lunghi anni, di una «dittatura comunista monopartitica», che aveva messo tale repubblica nelle condizioni di essere «oppressa dalla politica della violenza, dall'anti-croatismo, da un sistema basato sul monopensiero, sul ruolo smisurato della burocrazia e in un regime poliziesco di terrore»¹.

Sempre il 30 maggio 1991, ma a Belgrado, con una coincidenza per molti versi significativa, veniva esposto dal presidente Milosevic un analogo progetto serbo - anch'esso inserito in un ampio discorso - sulla risoluzione della crisi jugoslava, con uno stile i cui toni rasentavano il fanatismo. Il modo in cui tale progetto veniva formulato, lasciava - a fine lettura - il ragionevole dubbio di essere una proposta, similmente a quella croata, puramente formale.

Tra i progetti da noi analizzati non compare nessuna mozione montenegrina in quanto, ufficialmente, non risulta che il governo di Titograd abbia avanzato alcuna proposta sulla risoluzione della crisi jugoslava. Di fatto, il Montenegro si è fino ad oggi allineato alle posizioni della Serbia e il temporaneo «scollamento» fra i due governi - avvenuto in sede negoziale, a L'Aja - è sembrato - a molti osservatori - più che altro un tatticismo dell'ultimo momento per sfuggire ad eventuali sanzioni economiche e per mantenere, al tempo stesso, un canale aperto fra la Serbia e il resto del mondo.

3. Ipotesi federativa

A sostegno dell'ipotesi federale sono stati avanzati due progetti: uno dell'allora presidente jugoslavo Jovic, l'altro dall'attuale leader serbo Milosevic. Le due proposte differiscono molto l'una dall'altra: la prima - come vedremo meglio in seguito - è assai corposa e articolata; la seconda - illustrata in soli 10 punti - ipotizzava una Jugoslavia federale con le seguenti caratteristiche, peraltro non meglio precisate:

1. una Federazione democratica e non una confederazione o alleanza di Stati sovrani;
2. una Federazione costituita da popoli, repubbliche e cittadini con uguali diritti, nel quale lo Stato sarà fondato sui diritti dei cittadini;
3. una Federazione con un mercato unico jugoslavo, in cui verrà garantita la libera circolazione delle merci, dei beni, delle persone, dei

(1) «Adress Delivered by the President of the Republic of Croatia, Dr. Franjo Tudjman, to the Croatian Assembly on May 30, 1991, on the First Anniversary of the Day of Croatian Statehood», in *Review of International Affairs*, n. 989, 20 giu. 1991, Belgrado, p. 14.

capitali. Al governo federale sarebbero spettate competenze in materia di difesa, affari esteri e tutela dei diritti umani; inoltre, Milosevic aggiungeva i seguenti punti:

4. lo Stato comune degli jugoslavi presuppone elezioni democratiche e multipartitiche nel rispetto delle leggi, della Costituzione e del senso di responsabilità;

5. ci sarà separazione fra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Il legislativo sarà esercitato da un Parlamento bicamerale: Camera dei Cittadini o federale (elezioni a suffragio universale) e Camera delle repubbliche (ogni repubblica è rappresentata da un numero uguale di deputati);

6. la pace sarà garantita dalle istituzioni politiche jugoslave, dall'esercito federale e dalle forze regolari di polizia. Nessun'altra formazione armata sarà tollerata;

7. è necessario varare al più presto una Costituzione che garantisca i diritti di tutti e regoli il diritto all'autodeterminazione;

8. il referendum sull'esistenza o meno della Jugoslavia deve svolgersi contemporaneamente in tutto il paese con lo stesso quesito, per poter realmente indicare la volontà dei cittadini;

9. sulla base del referendum si procede ad attuare la volontà dei cittadini in armonia con la Costituzione;

10. è necessario indire nuove elezioni democratiche e multipartitiche per l'elezione dell'Assemblea federale².

Questa, in sintesi, la proposta concreta inserita nel documento-discorso di Milosevic: una proposta che si caratterizzava per genericità anche rispetto al progetto presentato da Jovic, di cui - tra l'altro - ne ricalcava lo schema, se pur rozzamente. Ad ogni modo, il limite maggiore del piano del leader serbo - agli occhi dei gruppi dirigenti delle altre repubbliche - risiedeva nel modo in cui veniva concepito il referendum sul mantenimento della Jugoslavia; referendum da indire contemporaneamente in tutte le repubbliche. Di fatto, costituendo la popolazione serba la maggioranza relativa degli abitanti della Jugoslavia, con l'aggiunta del sostegno montenegrino (tradizionalmente alleato dei Serbi), e, si presuppone, di una parte dei Macedoni e dei Bosniaci, l'esito referendario appariva agli occhi di Sloveni e Croati pressoché scontato, in quanto avrebbe potuto garantire una vittoria dei «federali». Anche per quanto riguardava eventuali elezioni federali a suffragio universale, un meccanismo proporzionale e non «bloccato» da quote fisse assegnate a ciascuna repubblica avrebbe potuto garan-

(2) «Slobodan Milosevic, President of the Republic of Serbia, to the National Assembly of the Republic of Serbia, on May 30, 1991, on Serbia's Stands in Discussions on the Future of Yugoslavia», in *Review of International Affairs*, n. 989, 20 giu. 1991, Belgrado, p. 10.

tire, almeno sulla carta, o la vittoria di Milosevic, o ampi margini di influenza a favore del leader serbo. Ed è proprio sulle questioni relative al referendum e alla riforma elettorale proposti da Milosevic che il dissenso sloveno-croato è stato radicale.

Inoltre, nel documento di Milosevic non venivano trattate alcune questioni importanti per la vita della federazione, come ad esempio, il problema dell'autonomia del Kosovo e della Vojvodina - autonomia ridimensionata nel 1989 con il consenso di tutte le repubbliche, ma più tardi del tutto soppressa - e che costituiva uno degli argomenti attorno ai quali si erano accumulati, nel tempo, i reciproci sospetti di Sloveni, Croati e Serbi. Questi ultimi, infatti, vedevano nell'appoggio di Lubiana e Zagabria agli Albanesi del Kosovo non tanto un'attenzione verso i diritti umani, quanto una conferma del tentativo di indebolire il loro ruolo costituzionale secondo i dettami già presenti nella Costituzione del '74 (dove erano previste due regioni autonome di fatto completamente indipendenti dalla Serbia); gli altri ritenevano, invece, che l'atteggiamento serbo verso il Kosovo lasciasse presagire quale avrebbe potuto essere il comportamento dei Serbi qualora fossero tornati elemento dominante la federazione. Del resto, Milosevic ha sempre considerato la questione del Kosovo un fatto meramente interno alla Serbia e ciò veniva espresso con molta evidenza nel suo discorso, in cui tale problema era solo accennato, ma non senza ricorso a toni quasi intimidatori (e che ben si collegavano alla propensione sentimentale di una parte significativa della popolazione serba): «ogni bambino qui [in Serbia] - sottolineò in quell'occasione Milosevic - conosce la verità sul Kosovo e la Serbia», cioè, ogni bambino serbo sa che il Kosovo appartiene alla Serbia. In tal modo, ognuno restava con le sue certezze e i suoi sospetti.

Al di là, comunque, della questione kosovara, si può osservare come i toni del documento serbo fossero - nell'insieme - aggressivi e ultimativi, con un linguaggio che ricorda molto la tipica prosa staliniana, come si evince, del resto, dal preambolo del progetto:

«Gli obiettivi nazionalisti delle *leadership* di queste repubbliche [Slovenia e Croazia] contrastano con gli interessi generali del paese, di tutti i popoli della Jugoslavia e di tutti i cittadini della Jugoslavia. Essi contrastano, in particolare, con gli interessi del popolo serbo, del quale un terzo vive fuori dai confini della Serbia. Concetti nazionalisti, storicamente obsoleti, riguardanti il sistema di governo e le pretese territoriali ad essi collegati, si manifestano, al di là di ogni cosa, come forme di denazionalizzazione e di riduzione al ruolo di minoranze degli altri popoli»³.

(3) *Idem.*

Con evidenti artifici retorici, Milosevic accusava, insomma, i suoi avversari di nazionalismo, per poi mettere in evidenza come fossero proprio gli interessi serbi ad essere minacciati. Sicché, il nazionalismo degli altri serviva soprattutto a giustificare il proprio. Si ricorreva, inoltre, e con sempre maggior frequenza, ad un'immagine vittimistica della Serbia «soggetta a pesanti pressioni esterne», quasi sottoposta ad una congiura internazionale, che lo stesso Milosevic denunciava in un altro passo del suo discorso. «Questa non è la prima volta che ci confrontiamo con grandi e forti potenze, che cercano di porci in una posizione di ineguale dipendenza, solo perché noi siamo un piccolo paese, e perché la nostra condotta non aggrada loro»⁴. Venivano in tal modo, recuperati alcuni temi tradizionali della cultura politica serba connessi con una sorta di «sindrome dell'accerchiamento», le cui origini risalgono ai tempi in cui i Serbi combattevano contro gli Ottomani e, successivamente, contro gli Asburgo. Alimentati, perciò, dalla politica nazionalista di Milosevic sono scattati meccanismi di autodifesa psicologica che hanno, infine, indotto i Serbi ad identificarsi nelle vittime *tout court* della crisi jugoslava, aumentando l'aggressività della loro risposta contro quello che essi definiscono «l'egoismo sloveno-croato».

Nonostante, quindi, la chiosa del testo di Milosevic che auspicava la pace, la tranquillità e il progresso di tutti i popoli che vivono in Jugoslavia, traspare con molta evidenza - proprio per il taglio complessivo e i toni ultimativi del discorso - l'aspetto propagandistico di questo documento rivolto, in realtà, assai più ai Serbi che non alla comunità jugoslava.

Il testo di Jovic, al contrario, presenta aspetti ben più organici: strutturato in 49 articoli di varia lunghezza, tratta tutte le questioni più importanti relative alla nascita di una nuova federazione jugoslava, offrendo spesso più soluzioni fra loro alternative. Pur rimanendo entro i limiti di una bozza, suscettibile di modifiche e precisazioni, il progetto Jovic era già abbastanza particolareggiato su aspetti quali l'eguaglianza nazionale, i rapporti fra le repubbliche, la libertà e i diritti civili, la tutela delle minoranze, i diritti e i doveri della federazione, i problemi economici, gli organi e i poteri della federazione.

Nel preambolo, composto dai primi quattro articoli, venivano enunciati i principi basilari del nuovo Stato, fondato tanto sui cittadini quanto sulle repubbliche, pur in un quadro giuridico ed economico unitario.

L'impostazione del progetto era allo stesso tempo dettagliata e flessibile, non mancando di rinviare delicati, e non certo marginali aspetti, come la scelta della capitale (si pensi a quanto ha pesato finora il fatto che tale ruolo fosse svolto da Belgrado, allo stesso tempo capoluogo della Serbia) alla fase costituente vera e propria. Il piano

(4) *Idem.*

Jovic si proponeva di ridisegnare la federazione jugoslava, rendendola più agile, moderna e democratica, ancor più rispettosa dei diritti delle repubbliche, ma senza ledere l'unitarietà dello Stato come soggetto giuridico internazionale. Come vedremo meglio nei paragrafi successivi, nessuna delle questioni più dibattute in Jugoslavia sul futuro del paese era stata tralasciata; anzi, a ciascuna era stato dedicato ampio spazio. Eppure, la proposta di Jovic - come del resto tutte le altre qui analizzate - non è mai stata pubblicamente discussa. A ridurne la portata ha certo pesato il fatto che, a presentare uno dei primi tentativi di risoluzione della crisi jugoslava, sia stato proprio un Serbo, per giunta noto come figura vicina a Milosevic. Un pregiudizio questo, che conferma come - tra 1990 e '91 -, non si sia mai affermata tra i protagonisti una disponibilità reale al compromesso.

4. Ipotesi confederativa

La maggior parte dei progetti avanzati per una trasformazione istituzionale della Jugoslavia propendevano - ad ogni modo - per un assetto confederativo; un consorzio di Stati sovrani che - spontaneamente - cedono (in diversa misura, a seconda delle proposte), parte della loro sovranità agli organi confederali.

Sia il piano sloveno-croato, sia quello bosniaco-macedone contemplavano delle scadenze regolari (tra i 5 e i 10 anni) per il rinnovo del contratto confederativo, lasciando liberi tutti i soggetti di ridefinire periodicamente la loro adesione.

Anche la proposta del presidente del governo federale Ante Markovic - avanzata alla vigilia della secessione slovena - prevedeva un'unione di Stati sovrani; analoga impostazione caratterizzava la «Carta dei 92», sottoscritta da intellettuali della Bosnia-Erzegovina ancora nel gennaio del 1991. Tuttavia, questi due ultimi progetti - meno articolati dei precedenti e orientati, piuttosto, a definire alcuni principi generali in base ai quali organizzare una vita in comune - non consideravano una periodica riconferma, pur lasciando agli Stati firmatari la facoltà di abbandonare la confederazione.

I primi, comunque, a redigere una bozza d'unione a base confederale sono stati i governi sloveno e croato nell'ottobre del 1990. Si trattava di un piano suddiviso in otto titoli così ripartiti: Principi e garanzie dell'Unione, Membri, Competenze, Organi, Sistema di difesa comune, Finanziamento dell'Unione, Affari esteri dell'Unione, Norme conclusive e transitorie. Già nel primo articolo veniva posto l'accento sul tema che più stava a cuore alle due repubbliche, evidenziando l'impegno alla reciproca non ingerenza negli affari interni di ciascuna.

Tale articolo costituiva, indubbiamente, una ulteriore radicalizzazione di quanto già previsto dalla Costituzione del 1974 - di fatto semi-confederale - e di quanto era contemplato dalle prassi di potere degli anni 70. Si voleva, insomma, sostanziare il carattere sovrano degli Stati, modificando su questo preciso aspetto uno dei cardini della Costituzione precedente, in cui la sovranità era assegnata al popolo⁵. D'altra parte, tale impostazione traeva origine dalla volontà sloveno-croata di porsi al riparo da una possibile egemonia serba, già sperimentata nel periodo interbellico, ma presente come minaccia anche in momenti particolari del secondo dopoguerra, specie in relazione al «caso Rankovic», e - quindi - in seguito all'ascesa di Milosevic.

La percezione che le singole repubbliche hanno maturato del «problema serbo» acquista - sotto questo profilo - un rilievo cruciale per i riflessi che si avvertono sulla questione nazionale nel suo complesso: Slovenia e Croazia, ad esempio, hanno ritenuto di poter affrontare tale problema in chiave politico-istituzionale nell'ambito dei rapporti fra Stati nazionali sovrani dando per scontato lo sviluppo di forti unità etniche in ciascuno di essi. Sloveni e Croati si sentono, infatti, nei rispettivi territori etnicamente omogenei, o aspirano a conseguire tale traguardo. In realtà, una condizione simile è riscontrabile solo in Slovenia, unica delle sei repubbliche ad essere quasi etnicamente pura; al contrario, in Croazia - oltre alla minoranza italiana e ungherese - risiede da secoli una consistente comunità serba che vive in Krajina, Kordun, Banija e parti della Slavonia, antiche regioni del confine militare asburgico (chiamato *Militaergrenze* o *Vojna Krajina*). Inoltre, per tradizione storica la Croazia possiede una radicata cultura regionale segnata dai destini, spesso diversi, che sono toccati a Dalmazia, Istria, Zagorje, Raguseo e Slavonia stessa.

Il piano bosniaco-macedone si articolava, invece, in sette titoli: Libertà umane e principali diritti civili, Comuni interessi economici, Soggettività garantita dalle leggi internazionali e politica estera, Difesa, Posizione, struttura e procedure decisionali nelle istituzioni comunitarie, Rinnovo dell'accordo, Garanzie per il rinnovo. È certamente significativo - come abbiamo già avuto modo di osservare - che un intero titolo fosse dedicato alle libertà umane e ai diritti civili, secondo una impostazione che attribuiva evidentemente ai diritti del singolo un peso e un rilievo decisamente maggiore rispetto a quanto previsto dal progetto sloveno-croato, assai più attento ai diritti degli Stati e alle garanzie dell'Unione, in quanto espressione politica collettiva. Ma, proprio il

(5) Si v., in proposito, T. Favaretto, «Questione nazionale e problemi politico-istituzionali in Jugoslavia», in *Quaderni Ispi*, n. 21, 1990; M. Ganino, *Partecipazione nella società sociale*, Unicopli, Milano, 1987; AA.VV. *Constitutional System of Yugoslavia*, Yug. Pregled, Beograd, 1980.

fatto che il richiamo a gruppi etnici omogenei potesse tradursi in spaccatura pericolosa per la sopravvivenza della Bosnia e della Macedonia, induceva queste repubbliche a porre l'accento sui diritti del cittadino.

Un approccio analogo rivela la lettura della «Carta dei 92» che, elaborata in Bosnia da 92 intellettuali di grande prestigio, risente profondamente dello stesso tipo di percezione della questione nazionale evidenziatasi nel progetto redatto da Izetbegovic e Gligorov. Si trattava, in questo caso, di un documento organizzato in 14 punti, quasi tutti dedicati a dirimere le questioni etniche, come si avrà modo di vedere più avanti nel paragrafo dedicato alle questioni nazionali.

Infine, il progetto confederativo - strutturato in 5 ampi capitoli - dell'allora presidente federale Ante Markovic, pur non trascurando gli aspetti principali relativi alla questione nazionale in Jugoslavia - come l'eguaglianza dei diritti delle nazionalità e il rispetto delle minoranze - non entra nel dettaglio su tali temi preferendo collocarli nell'ambito più vasto dei diritti democratici collettivi e individuali, lasciando in ciò trasparire una percezione dell'integrazione nazionale e della sovranazionalità assai più spiccata rispetto a tutti gli altri progetti presentati. Per altri versi, la proposta di Markovic privilegiava i problemi connessi al funzionamento dell'economia anche in rapporto alle responsabilità e agli obblighi contratti dalla Jugoslavia verso la comunità internazionale sul piano finanziario: questione, in genere, non affrontata negli altri progetti.

5. Ipotesi cantonale

Si tratta di una originale proposta avanzata da Dejan Jelovac, docente di Scienze dell'Organizzazione presso la Facoltà di Filosofia dell'Università di Belgrado⁶. Come tutti gli altri analoghi progetti, anche questo - sebbene regolarmente depositato alla *Skupstina* federale - non ha dato luogo ad alcun dibattito nella massima istanza rappresentativa. Eppure, presentava diversi aspetti singolari, una tipicità che lo rendeva in grado di sollevare discussioni e aprire utili confronti. In particolare, infatti, il piano prevedeva l'abolizione graduale delle repubbliche e la loro sostituzione - contro tutte le logiche del momento - con 35 regioni a carattere storico, geografico e culturale, agevolmente individuabili in tutta la Jugoslavia. La prospettiva sarebbe stata quella di istituire uno Stato confederale sul modello svizzero. Procedendo in questo modo, secondo Jelovac, si sarebbero disinnescate le tensioni nazionali, in quanto tali

(6) «Jugoslavia bez republika», in *Nedeljna Borba*, 5-6 gen. 1991, Belgrado, p. 5.

regioni - territorialmente assai più ridotte delle repubbliche - avrebbero potuto essere amministrate più efficacemente da Consigli regionali dotati di larghe autonomie. Inoltre, unità politiche e amministrative più piccole avrebbero facilitato il livello di coesistenza interetnica, divenendo esse stesse interdipendenti sul piano economico, fino ad evitare forme di autarchia simili a quelle sviluppatesi negli anni 80 nelle varie repubbliche jugoslave. In tal modo, secondo Jelovac, si sarebbe potuto salvaguardare l'intreccio di rapporti economici e umani radicatisi nella popolazione jugoslava. Del resto, settant'anni di convivenza hanno comportato un'intensificazione dei matrimoni misti, di famiglie etnicamente eterogenee e spinto circa il 6% dei suoi abitanti a dichiararsi nel 1991, ossia nel pieno della passione nazionalista, di nazionalità «jugoslava», mentre, nel medesimo arco di tempo si è intrecciata un'interdipendenza economica che ha, comunque, reso più stringenti i legami fra i popoli slavo-meridionali, costretti dal Destino e dalla Geografia a vivere l'uno accanto all'altro.

6. Gli organi dello Stato

Tutti i progetti presentati - e da noi presi in considerazione - auspicano un sistema pluripartitico e democratico. Ciò nonostante, la sua attuazione pratica si intrecciava inevitabilmente con la questione nazionale innescando «letture» divergenti e divisioni profonde, come si è già potuto constatare in relazione alla proposta caldeggiata dalla dirigenza serba in materia elettorale. Del resto, i partiti politici jugoslavi si qualificano oggi più che per particolari programmi per la loro base etnica. Essi non esprimono ancora - di fatto - interessi ideali o materiali differenti, ma costituiscono una mera rappresentanza nazionale e dunque, come tali, intendono giocare il loro ruolo, deformando le relazioni sociali e democratiche, ma soprattutto rendendo impossibile la ricerca dell'accordo. La questione istituzionale è rimasta così terreno costante di scontro. Per parte sua, ad esempio il piano Jovic contemplava un sistema bicamerale, nel quale il Parlamento (composto dal Consiglio federale o Consiglio dei Cittadini e dal Consiglio delle Repubbliche) aveva ampie prerogative, come si può vedere dall'enunciazione dell'articolo 27:

«Il Parlamento federale è l'organo del potere legislativo:

1. decide sui mutamenti della Costituzione e approva le leggi federali, gli altri regolamenti federali e gli atti generali, il bilancio e il consuntivo della Rfj;
2. decide sui mutamenti di confine della Rfj e sulla pace e sulla guerra;
3. conferma l'elezione e la destituzione dei membri della Presidenza della Rfj;

4. elegge e destituisce i maggiori esponenti di funzioni pubbliche federali;

5. ratifica gli accordi internazionali;

6. realizza il controllo politico sul lavoro del Governo federale;

7. esegue anche altre attività stabilite in base alla Costituzione»⁷.

Il sistema elettorale, poi, prevedeva il voto diretto e segreto dei cittadini per l'elezione del Consiglio federale e la possibilità di scegliere, in sede di Costituente, fra il principio proporzionale valevole su tutto il territorio jugoslavo, quello paritetico (ossia fondato sulle «quote fisse»), o ancora una combinazione dei due, mentre per il consiglio delle Repubbliche avrebbero provveduto le repubbliche stesse ad inviare 15 deputati ciascuna.

Per quanto riguarda il governo federale (artt. 42-45), sarebbe stato composto dal presidente, dal vicepresidente e dai ministri ed eletto con la maggioranza del numero complessivo dei deputati di ambedue le Camere del Parlamento. Inoltre, come avviene in ogni democrazia, il governo - nella proposta di Jovic - avrebbe risposto del suo operato davanti al Parlamento, il quale avrebbe potuto votare la sfiducia.

Al contrario, il progetto sloveno-croato prevedeva un sistema monocamerale incentrato su un «Parlamento consultivo» che svolgesse - come lascia intuire la stessa denominazione - attività consultiva sugli affari generali, senza meglio definire quali rapporti avrebbero dovuto intercorrere con il governo confederale.

Per evidente sensibilità politica al problema, il progetto sloveno-croato era il più dettagliato a proposito della suddivisione degli organi dell'Unione pur mantenendo nel vago le competenze. Oltre al Parlamento consultivo, era prevista l'istituzione anche di un Consiglio dei ministri formato da un rappresentante di ciascuna repubblica, nel quale le decisioni sarebbero state prese all'unanimità. Chiariva, infine, l'articolo 2 che:

«La figura del presidente del Consiglio dei ministri è svolta a turno da ciascuno dei membri, secondo lettera alfabetica, riferita agli Stati membri, per un periodo di 6 mesi»⁸.

Era prevista, quindi, una Commissione esecutiva a cui spettava di occuparsi della attuazione delle norme dell'Unione. Si trattava di un organismo sopra le parti, in quanto la bozza prevedeva che «I membri della Commissione esecutiva svolgano la loro funzione in modo del tutto indipendente e nell'interesse generale dell'Unione. Essi non chiederanno né accetteranno istruzioni da nessuno degli Stati membri o dei

(7) «Savesna republika umesto socijalisticke federativne», in *Borba*, 19 ott. 1990, Belgrado, p. 2.

(8) «Bozza d'accordo sulla confederazione jugoslava - Unione delle Repubbliche Slave», in *La Voce del Popolo*, 13 ott. 1990, Fiume, p. 4.

rispettivi organi. Essi si asterranno da qualsiasi decisione che non sia in accordo con i propri obblighi»⁹. Infine, era contemplata l'istituzione di una Corte confederale per garantire l'osservanza delle norme dell'accordo dell'Unione.

Sia il progetto bosniaco-macedone, sia quello di Ante Markovic erano, invece, molto più generici sulle forme istituzionali e le loro competenze. Per quanto riguarda la questione elettorale, il primo si limitava a richiedere «una procedura uniforme e una base di principi generalmente accettati per una democrazia parlamentare multipartitica»¹⁰; il secondo, ancora più sinteticamente prevedeva «un sistema parlamentare multipartitico»¹¹, senza specificare, peraltro, con quali modalità dovessero avvenire le elezioni. Anche in questi ultimi due progetti il Parlamento era prospettato a base monocamerale; mentre comune a tutti i progetti era l'accoglimento del principio della divisione dei poteri fra legislativo, esecutivo e giudiziario.

Per quanto riguarda, infine, il meccanismo di assunzione delle decisioni del Consiglio dei ministri, anche il progetto bosniaco-macedone faceva proprio il principio del consenso - ossia dell'unanimità - delle rappresentanze repubblicane.

In generale, comunque, traspare in modo evidente dalla lettura del progetto sloveno-croato, come il timore di un'egemonia serba avesse condotto a formulare un esecutivo confederale debole che difficilmente potesse costituire ostacolo o addirittura pericolo all'indipendenza e all'autonomia dei singoli Stati membri. Diversamente, nel progetto Izetbegovic-Gligorov appariva manifesta la preoccupazione per gli equilibri interetnici. Da ciò scaturiva un tentativo di compromesso tra le impostazioni, fra loro nettamente alternative, di Croazia e Slovenia da una parte e della Serbia dall'altra, un tentativo, questo, che si coglie in termini assai espliciti a proposito dell'organizzazione delle Forze Armate, della polizia e della gestione della politica estera, a cui Izetbegovic e Gligorov hanno dedicato specifici articoli.

Infine, la proposta di Jovic, grazie ai continui rimandi alla Costituente per le questioni più delicate, come ad esempio il sistema elettorale da adottare, le modalità di una crisi di governo o le rispettive competenze delle due Camere, sembra apparire la più equilibrata fra tutte.

(9) *Idem.*

(10) «Platform for the Future Yugoslav Community - President of the Presidency of the Republic of Bosnia and Herzegovina and President of the Republic of Macedonia», in *Review of International Affairs*, n. 989, 20 giu. 1991, Belgrado, p. 21.

(11) «Proposals for the Settlement of the Crisis and Regulation of Relations in Yugoslav Community», in *Review of International Affairs*, n. 989, 20 giu. 1991, Belgrado, p. 9.

7. Gli aspetti economici

Paradossalmente, se sul piano politico-istituzionale esistevano divergenze radicali tra gli orientamenti federali e quelli confederali, nondimeno tutti i progetti presentati prevedevano la nascita di un mercato comune jugoslavo.

Recitava, infatti, l'art. 4 del III titolo del piano sloveno-croato:

«Il territorio dell'Unione costituisce un mercato unico. La circolazione dei capitali, dei servizi e delle merci all'interno dell'Unione è libera, senza limitazione alcuna nello spirito di un libero mercato. L'unione costituisce inoltre un'unica e comune area monetaria»¹².

Più dettagliatamente, invece, Jovic proponeva un mercato unitario (art. 19) assicurato sia dallo scambio di beni, servizi, capitali e lavoro, sia da politiche comuni in materia fiscale, doganale, valutaria e bancaria.

Inoltre, Jovic si preoccupava di definire ampiamente, con l'art. 23 del suo progetto, le funzioni della Banca Nazionale della Jugoslavia, la quale avrebbe avuto, fra gli altri compiti, quello di armonizzare la politica monetaria comune.

L'articolo del progetto bosniaco-macedone dedicato al mercato comune jugoslavo si preoccupava anche - ed esplicitamente - dell'integrazione economica con l'Europa:

Art. 2 Tit. III- «L'interesse economico prioritario della Comunità è di assicurare con un mercato comune. I comuni interessi si trovano inclusi nel processo di integrazione europeo; ciascuna repubblica, come membro della Comunità, armonizzerà gradualmente gli elementi del mercato comune con le norme e gli standard della Comunità europea»¹³.

A sua volta, nella proposta dell'allora *premier* federale Ante Markovic, questi riteneva indispensabile per il futuro politico della Jugoslavia il riassetto dell'economia in un contesto unitario:

«Il Consiglio esecutivo federale ritiene che per far fronte ai crescenti problemi economici e sociali, sia necessario creare requisiti idonei per il funzionamento del sistema in una fase di transizione con un accordo sul futuro della Jugoslavia che avrà nuove fondamenta e potrà effettuare un programma di riforme economiche e di progresso del sistema economico e delle politiche macroeconomiche, come prime fondamentali realizzazioni»¹⁴.

Nonostante tanta unanimità a proposito del mercato, le posizioni relative all'organizzazione dell'economia non erano, in realtà, poi così vicine. È significativo, del resto, che il progetto confederativo sloveno-

(12) *Op. cit.* nota 8.

(13) *Op. cit.* nota 10.

(14) *Op. cit.* nota 11.

croato non prevedesse un titolo dedicato specificamente alle relazioni economiche. Esse si possono, però, rintracciare sotto la voce «Competenze», in cui - in forma, peraltro, disorganica - si riconosceva l'esistenza di un'area di mercato comune in Jugoslavia soprattutto per quanto riguardava il settore agricolo. Paradossalmente, poi, mancava ogni accenno a possibili rapporti economici con la Comunità europea, nonostante questi fossero il «cavallo di battaglia» delle richieste slovene al XIV congresso dell'Skj.

Infine, si prevedeva un coordinamento per la ricerca tecnologica e la salvaguardia dell'ambiente (artt. 7-8).

Nel piano bosniaco-macedone, invece, si specificavano con maggiori dettagli le competenze e gli obblighi comuni relativi alle relazioni economiche. A questo proposito, anzi, il progetto Izetbegovic-Gligorov stabiliva forme differenti di integrazione, le più strette delle quali avrebbero dovuto garantire la realizzazione del mercato comune: gli artt. 2-5 e 9-10, molto vicini all'impostazione di Jovic, ribadivano, infatti, tanto l'unicità della moneta (agganciata all'Ecu) e delle politiche fiscali, doganali e bancarie, quanto l'uniformità di regole per la proprietà privata e per le attività imprenditoriali.

Per altri settori, come ad esempio per le telecomunicazioni o l'agricoltura, si richiedeva, invece, una semplice armonizzazione delle singole politiche economiche (art. 8). Oltre a ciò, si stabiliva che compito della Comunità, attraverso gli organismi economici, sarebbe stato quello di tutelare le zone economicamente depresse della Confederazione. È significativo, a nostro avviso, che fosse solo la proposta bosniaco-macedone a predisporre un intervento sulle aree depresse - come è il caso della Bosnia e, in particolare, della Macedonia -, altrimenti svantaggiate di fronte alle economie relativamente più forti di Slovenia, Croazia e Serbia. Inoltre, come si può osservare dalla lettura degli articoli citati, la proposta sloveno-croata si limitava a suggerire un mercato comune, i cui strumenti di attuazione non venivano delineati. Anche il richiamo all'«area monetaria comune» rimaneva generico, senza chiarire se ciò avrebbe comportato un'unica valuta o un sistema di monete agganciate fra loro in modo analogo allo Sme. Al contrario, i piani di Izetbegovic-Gligorov e di Jovic delineavano - con un approccio di tipo federale, evidente per gli aspetti economici - una politica monetaria, bancaria e commerciale comune, così come comuni relazioni creditizie con l'estero e l'inesistenza di barriere doganali interne alla Jugoslavia. Perfino la politica fiscale avrebbe costituito materia di legislazione comune secondo un orientamento non condiviso da Slovenia e Croazia che non avevano inserito nulla, al riguardo, nel loro progetto confederale.

Dato il riconoscimento unanime - per quanto generico - di tutte le repubbliche della necessità di un mercato comune jugoslavo e viste le difficoltà di giungere ad un accordo di tipo politico, potrebbe essere, in

un prossimo futuro, proprio un accordo economico la base di partenza per una ristrutturazione della Jugoslavia (e ciò, invero, costituisce uno dei punti fondamentali su cui insistono i progetti della Cee presentati a L'Aja). Nessuna delle repubbliche jugoslave è, del resto, in grado di sopravvivere singolarmente dal punto di vista economico; anche la Slovenia - la repubblica più sviluppata - secondo le previsioni avanzate, ancora nel giugno 1991, dal ministro per la Pianificazione e lo Sviluppo economico federale, il macedone Kambovski, ha un'economia troppo fragile e la secessione l'ha indebolita ulteriormente (ci vorranno, infatti, sempre secondo Kambovski, almeno 5 anni perché la Slovenia recuperi le posizioni non certo rosee del 1990 e del resto, Lubiana presentava, sul finire del '91, un tasso tendenziale d'inflazione del 1000%).

8. Le Forze Armate

È, questo, un capitolo molto «delicato», perché buona parte del prestigio delle repubbliche sovrane risiede nella possibilità di possedere propri eserciti. Nel complicato caso jugoslavo, tuttavia, questo tema soggiace a letture di tipo «nazionale». A seconda dei progetti, infatti, veniva dedicato spazio differente alla questione. In seguito - e a causa - delle polemiche già insorte in Slovenia nella seconda metà degli anni Ottanta nei confronti della Jna, il progetto sloveno-croato si diffondeva in maniera ampia sugli aspetti militari, in sette corposi articoli, dai quali si deduceva che, in realtà, non esisteva un esercito comune, ma solo un comando unificato da allestire in caso di guerra con un paese terzo.

Coscienti, però, tutte le repubbliche, di non possedere apparati militari adeguati alla difesa totale (se non, forse, la Serbia) di ciascuna di esse e riconoscendo, al contrario, l'utilità di una difesa comune, tutti i progetti avanzati - sia quelli federali di Milosevic e Jovic, sia quelli confederali - prevedevano con formule comunque generiche, la nascita di un esercito costituito dalla somma degli eserciti delle repubbliche e coordinato da un comando confederale. Mancava, di fatto, in queste proposte, così come nel progetto sloveno-croato, una concezione di eserciti integrati, come è ad esempio quella della Nato, sostituita piuttosto da una struttura di comando unificata che si attiverebbe esclusivamente in caso di guerra. Ciascuna repubblica manteneva, in definitiva, il pieno controllo sulle proprie Forze Armate, demandando al comando unificato il minimo indispensabile dei poteri necessari al suo funzionamento.

9. La politica estera

Per quanto riguarda la politica estera si riscontravano notevoli divergenze nella lettura dei singoli progetti presentati. I governi sloveno e croato dedicavano appena due articoli, estremamente vaghi, del loro - per molti aspetti - articolato piano, dai quali, però, traspariva - ancora una volta - il tentativo estremo di salvaguardare l'autonomia di queste repubbliche anche in tale settore. Di fatto, negli artt. 1 e 2 si assicuravano alle repubbliche rappresentanze diplomatiche proprie, pur concedendo tali prerogative anche all'Unione.

Al contrario, sia la proposta di Izetbegovic-Gligorov, sia quella di Ante Markovic attribuivano ampio spazio alle questioni di politica estera. In particolare, entrambi i progetti sottolineavano la necessità di una politica estera esercitata dalla Comunità, a tutela degli interessi globali della Jugoslavia. In questo senso è addirittura chiarissima la posizione bosniaco-macedone che riconosceva nuove e più ampie autonomie alle repubbliche - perfino rappresentanze diplomatiche proprie -, e ciò nonostante, manteneva un carattere unitario nei vincoli che si ponevano agli interessi delle singole repubbliche nei riguardi delle altre e della stessa Comunità, chiarendo che «Le repubbliche non possono concludere accordi in contrasto con gli interessi della Comunità o di una qualsiasi delle repubbliche»¹⁵, e riproponendo, in tal modo, una via di compromesso fra le tesi serbe e quelle sloveno-croate.

Infine, il progetto Jovic non dedicava particolare spazio alle questioni di politica estera, demandate per competenza esclusiva alla Presidenza federale, in armonia con quanto sarebbe stato stabilito dalla Costituente.

10. Le questioni nazionali - La tutela delle minoranze

Abbiamo ripetutamente osservato come la percezione della questione nazionale costituisca una chiave interpretativa fondamentale per comprendere tanto i progetti presentati tra il 1990 e il 1991 per la risoluzione della crisi, quanto la loro stessa «non negoziabilità».

Nel piano federativo di Milosevic, ad esempio, l'articolo dedicato ai problemi etnico-territoriali così recitava: «Lo Stato federale deve consistere in repubbliche che godono di uguali diritti, su un piano di totale parità».

(15) *Op. cit.* nota 10.

Conseguentemente, lo Stato deve essere edificato sulla sovranità dei cittadini, come elemento di coesione, e sulla associazione delle repubbliche ...»¹⁶.

Anche il progetto sloveno-croato inseriva nel suo preambolo un riferimento alla questione etnica «Slovenia e Croazia ... respingendo qualsiasi forma di oppressione o prevaricazione nei confronti di quale sia popolo o gruppo etnico o comunità religiose, da parte di un altro popolo, hanno deciso (di associarsi nella "Confederazione jugoslava - Unione delle Repubbliche jugoslave")»¹⁷.

Appaiono evidenti, peraltro, i differenti punti di partenza delle proposte serba da una parte e sloveno-croata dall'altra. La prima si caratterizzava per l'influenza esercitata dalla cultura francese, nel momento in cui si proponeva uno Stato fondato principalmente sulla sovranità dei cittadini; la seconda rifletteva, invece, l'influsso della cultura tedesca nella quale prevale il concetto di collettività. Ad ogni modo, alla fine si giungeva, comunque e sempre, a «cozzare» contro la questione nazionale: in uno Stato imperniato sulla sovranità dei cittadini, e con partiti politici «etnici», i Serbi avrebbero rappresentato una forza in grado di detenere la maggioranza relativa, mentre in un sistema organizzato per collettività ogni gruppo etnico sarebbe rimasto «padrone in casa propria».

Indubbiamente, però - come si può osservare in altre pagine di questo volume - le aree più coinvolte dal problema nazionale erano (e sono) Bosnia-Erzegovina e Macedonia; ciò è apparso in modo evidente nei loro progetti di riassetto istituzionale della Comunità jugoslava.

A questo riguardo acquisisce importanza la «Carta dei 92». Muovendo dalla particolare situazione della Bosnia (che, ad eccezione della Slovenia, presenta caratteristiche comuni - seppure in forme diverse - a tutto il resto della Jugoslavia) i «92» hanno proposto un modello di rapporti interetnici che potrebbe trovare efficace applicazione nelle altre repubbliche dell'ex Jugoslavia. Così, infatti, dichiaravano i primi tre articoli:

Art. 1- La sovranità della Bosnia-Erzegovina appartiene a tutti i cittadini eguali fra loro indipendentemente dalla nazionalità, religione, orientamento politico, sesso o altro.

Art. 2- L'eguaglianza nazionale, culturale e di ogni altro tipo di Musulmani, Serbi, Croati, Jugoslavi, Ebrei, Albanesi, Romi, Ucraini e di tutti gli altri popoli e nazionalità sono parte inalienabile dei diritti dell'uomo e del cittadino, di tutti coloro i quali vivono in Bosnia-Erzegovina.

(16) *Op. cit.* nota 2.

(17) *Op. cit.* nota 8.

Art. 3- La libertà di manifestare e di scegliere l'identità nazionale è intangibile. Tutti i cittadini della Bosnia-Erzegovina indipendentemente da come si dichiarano godono di uno *status* di parità in tutti i campi della vita politica, economica e sociale¹⁸.

Anche nel progetto di Ante Markovic si faceva riferimento all'uguaglianza delle nazionalità, proclamando:

Art. 6 Tit. IV- la totale eguaglianza fra popoli, nazioni, nazionalità delle repubbliche.

Art. 7 garanzia e protezione dei diritti delle nazionalità e dei gruppi etnici sul modello degli *standard* europei ed internazionali¹⁹.

Last but not least, pure la proposta di Jovic si occupava di un aspetto così rilevante nei rapporti politici interni della Jugoslavia, non soffermandosi unicamente (artt.5 e 6) su popoli e minoranze (garantendo l'uso della lingua), ma affermando che sarebbe stato compito della Federazione:

«... regolamentare la soluzione dei conflitti tra leggi di una repubblica con quelle di altre repubbliche (norme di collisione) e i conflitti di competenze fra organi repubblicani e territori delle repubbliche; regolamentare la soluzione di conflitto di leggi con regolamenti di altri paesi; regolamentare l'organizzazione, le competenze e il modo di lavorare degli organi federali;

- stabilire il rispetto dei diritti delle minoranze nazionali;
- intervenire sulla difesa dei diritti di parti dei popoli della Jugoslavia che vivono in altri paesi ...»²⁰.

Si possono, allora, trarre alcune conclusioni sulla percezione dei vari protagonisti della questione nazionale: esiste una sproporzione, di fatto, nel progetto sloveno-croato, tra quanto previsto per i diritti delle minoranze rispetto ai principi e alle garanzie reciproche fra Stati sovrani, laddove l'accento principale cade proprio sul ruolo degli Stati all'interno dell'Unione. Slovenia e Croazia, pur affrontando il problema delle minoranze, lo collocavano in secondo piano rispetto al loro riconoscimento di Stato-nazione. Analogamente, ma con intendimenti legati alla riaffermazione dello Stato unitario, si è comportata la Serbia.

Quanto affermato poc'anzi è stato confermato dall'azione di Tudjman quando, nel dicembre 1991, ha fatto arrestare il leader del Hsp Dobroslav Paraga, cercando di porre un freno all'estremismo nazionalista degli *ustasa* che stava per sfuggirgli di mano: la compromissione con queste forze filofasciste stava, inoltre, seriamente danneggiando l'immagine internazionale della Croazia e rischiava di allontanare il riconoscimento della Cee. Allo stesso tempo - grazie anche alle forti

(18) «Dogovor o ulozima i ravnopravnosti», in *Borba*, 20 gen. 1991, Belgrado, p. 5.

(19) *Op. cit.* nota 11.

(20) *Op. cit.* nota 7.

pressioni esterne e alla nascita, nel luglio '91, di un governo di coalizione -, è stato approvato un progetto di legge sulle minoranze che - pur con tutti i limiti che esso presenta - avrebbe dovuto cercare di recuperare un dialogo non solo con la grande comunità serba, ma anche con le altre nazionalità - compresa quella italiana - che si sentono sempre più estranee alla Croazia di Tudjman e che potrebbero manifestare ulteriori tendenze centrifughe. Ciò nonostante, le tensioni non sono diminuite; anzi, il nuovo progetto croato di ridefinizione interna delle aree amministrative, ossia le contee, ha scatenato nuovi malumori nelle minoranze, poiché appare evidente il tentativo delle autorità di Zagabria di voler mantenere il controllo dei poteri locali anche in quelle zone dove i Croati sono minoritari (ad esempio le Kraijne), oppure dove esiste una forte opposizione politica alla Hdz (ad esempio l'Istria).

Bosnia e Macedonia, miscuglio di etnie, non possono proporsi, invece, come Stati-nazione - da qui, anzi, deriva la loro debolezza politica, in un contesto come quello jugoslavo di crescente nazionalismo-; sicché, diviene di primaria importanza per queste due repubbliche la tutela e il rispetto delle minoranze, come elementi indispensabili alla loro stessa sopravvivenza. La Macedonia, il 17 novembre 1991, si è proclamata, in base alla nuova Costituzione, uno «Stato di cittadini», scontentando in tal modo tanto i propri nazionalisti, quanto la minoranza albanese. I primi perché hanno ritenuto che la Costituzione, così concepita, mortificasse il sentimento nazionale macedone; i secondi perché non era stato loro concesso, in quanto collettività, il ruolo di «componente etnica» dello Stato Macedone, nonostante le ampie garanzie concesse alla minoranza schipetara. Infine, né la Bosnia, né la Macedonia appaiono disposte a diventare vittime di una eventuale spartizione della Jugoslavia; prospettiva peraltro possibile, visti gli atteggiamenti ambigui di Serbi e Croati sul futuro della Bosnia nonché di Serbia, Bulgaria, Grecia e Albania per ciò che riguarda la sopravvivenza della Macedonia stessa.

11. Conclusioni

A proposito della Jugoslavia così scriveva, nel 1968, Viktor Meier nel suo noto, e per molti versi ancora attuale, *La rinascita del nazionalismo nei Balcani*: «Ogni popolazione deve poter vivere nello Stato unitario come più gli piace e in conformità delle proprie abitudini. L'appartenenza alla Jugoslavia non deve mai essere sentita come un peso. Ciò è tanto più necessario in periodi in cui il paese non si sente minacciato dall'esterno, e non si afferma l'esigenza comune di appoggiarsi ad un unico baluardo difensivo.

Questa era la situazione degli anni precedenti il 1968, e senza dubbio tornerà a farsi valere in futuro»²¹.

Come è noto, alla fine degli anni Sessanta, la Jugoslavia attraversava una grave crisi politica, economica e istituzionale. L'invasione della Cecoslovacchia, in seguito alla «Primavera di Praga», parve esporre ad un analogo destino l'«eretica» Jugoslavia; tale pericolo preoccupò seriamente i dirigenti titini, inducendoli a mantenere la compattezza della federazione almeno attorno al ruolo del partito. Sicché, molti dei contrasti politici che erano sorti fra Sloveni, Croati e Serbi sia per ragioni economiche, sia per problemi nazionali, erano venuti appianandosi, a mano a mano che procedevano i lavori di revisione costituzionale, conclusisi poi con il varo nel 1974 di una nuova legge fondamentale in cui venivano offerte ampie garanzie di autonomia anche in settori di tradizionale competenza «federale», come la politica monetaria.

Tuttavia, ciò di cui Meier - giustamente - avvertiva negli anni Sessanta si è verificato negli anni Ottanta quando, scomparso Tito, venuta meno la minaccia del blocco sovietico - grazie al «nuovo corso» gorbaceviano - e colpite da una profonda crisi economica, le sei repubbliche jugoslave non hanno più sentito come vitale la necessità di rimanere unite. Come preconizzava il Meier «Molti jugoslavi, sia nelle repubbliche occidentali che in quelle orientali torneranno a vedere gli aspetti più negativi dello Stato unitario che quelli positivi, e cominceranno a domandarsi se non sia più vantaggiosa per le singole posizioni jugoslave una separata esistenza nazionale»²². La secessione slovena e croata del 25 giugno 1991 è stata la risposta a quelle domande. Del resto, di nuovo il Meier aveva «profetizzato» a proposito degli Sloveni che se «essi fossero quantitativamente più forti o se si presentasse loro una vera alternativa, quello che oggi è un semplice fastidio per la Jugoslavia potrebbe presto tramutarsi in un virulento separatismo»²³: proprio ciò che si è verificato tra la seconda metà degli anni Ottanta e il '91, portando alla ribalta il nazionalismo sloveno, un fenomeno per molti versi storicamente inedito.

Resta da chiedersi se lo sbocco drammatico della crisi, ossia la separazione violenta, era inevitabile, soprattutto alla luce di quanto sostenuto dal ministro degli Interni sloveno Bavcar allorché ha ammesso, nel febbraio 1992, che si sarebbe potuto agire altrimenti²⁴. Aperto

(21) V. E. Meier, *La rinascita del nazionalismo nei Balcani*, Il Mulino, Bologna, 1969.

(22) *Idem.*

(23) *Idem.*

(24) V. Danas, 11 feb. 1992, p. 33.

rimaneva e rimane, dunque, l'interrogativo sul destino di questi popoli, per i quali l'intreccio etnico è divenuto inestricabile.

In un certo senso, l'analisi dei documenti presentati dai vari contendenti jugoslavi sulla risoluzione della crisi istituzionale del paese fra il '90 e il '91 consente di gettar luce su alcuni aspetti essenziali del dramma jugoslavo, ma, soprattutto, di evidenziare come la questione nazionale - intesa ancora secondo gli schemi del romanticismo herderiano - abbia giocato e giochi un ruolo fondamentale, ancorché «perverso», nei rapporti interetnici fra i popoli slavi del Sud.

«Nella Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia, i popoli e i gruppi nazionali, i lavoratori e i cittadini realizzano ed assicurano la sovranità, l'eguaglianza, la libertà nazionale, l'indipendenza, l'integrità territoriale, la sicurezza, l'autodifesa sociale, la difesa del Paese, la posizione internazionale e le relazioni del Paese con gli altri Stati e le organizzazioni internazionali, il sistema dei rapporti socio-economici socialisti d'autogoverno, le basi unitarie del sistema politico, i fondamenti delle libertà democratiche e dei diritti dell'uomo e del cittadino, la solidarietà e la sicurezza sociale dei lavoratori e dei cittadini e l'unità del mercato jugoslavo, concordando il comune sviluppo economico e sociale e gli altri comuni interessi ...»²⁵, così recitava l'art. 224 della Costituzione jugoslava del 1974, dedicato ai rapporti fra i popoli (popoli, per l'appunto, e non repubbliche), della federazione. Quanto c'è allora di diverso fra i principi dichiarati in questo articolo - una volta «depurato» dalla terminologia socialista - e quelli contenuti nei progetti sin qui analizzati?

Da una parte Sloveni e Croati - e ciò è vero, in qualche modo, per Bosniaci e Macedoni - hanno teso ad affermare la propria identità fra Stato e Nazione, dall'altra i Serbi hanno ceduto alla tentazione di proporsi come *primus inter pares* fra i popoli jugoslavi. Ecco, quindi, perché Sloveni e Croati, come del resto Bosniaci e Macedoni, hanno insistito per proporre una Confederazione, ovvero un'unione fra Stati sovrani, in grado di metterli al riparo da una possibile egemonia serba. Ma se da un lato Slovenia e Croazia - per difendere la loro autonomia - hanno concepito i rapporti politici e i poteri collettivi all'interno della Confederazione quasi come simbolici, dall'altro Bosnia e Macedonia ne hanno proposti di più stretti, per poter venire incontro alle proprie esigenze di regioni depresse, quasi che sovranità nazionale pienamente intesa ed efficienza economica di una comunità di Stati possano non realizzarsi parallelamente, come già parrebbe confermare l'esperienza della Jugoslavia semi-confederale dal '74 al '90. Sicché, è emersa, evidente, una ulteriore divisione Nord-Sud, tra aree sviluppate e aree

(25) T. Mijalko, *La Costituzione della Rfs di Jugoslavia*, Edit, Rijeka (Fiume), 1974.

sottosviluppate a complicare il quadro, di per sé già intricato, dei rapporti interni in Jugoslavia.

I progetti di Jovic e Markovic, entrambi proposti da politici ai vertici di organismi federali, sono sembrati porsi in una posizione intermedia, volta a favorire il compromesso fra le esigenze sloveno-croate di autonomia, il timore serbo di vedere «tradito» il patrimonio ideale jugoslavo così come era stato da essi storicamente filtrato (si pensi alla rivista belgradese *Pijemont*, ossia al ruolo «piemontese» della Serbia nel Risorgimento jugoslavo)²⁶, la paura di Bosnia e Macedonia di rimanere condannate al sottosviluppo economico. La Jugoslavia proposta dai due leader federali, Jovic e Markovic, pur politicamente lontani fra loro, avrebbe dovuto essere, perciò, un paese libero e democratico, fondato sull'uguaglianza dei popoli e delle repubbliche, nel pieno rispetto di tutte le minoranze, perfettamente inserito nel generale *trend* europeo che va integrando sempre più i paesi del Vecchio Continente.

Come si è già accennato più volte, però, nessuno di questi progetti è stato oggetto di discussione pubblica. A suo tempo dal 10 gennaio al 31 marzo 1990, si erano svolti diversi incontri al vertice fra i sei presidenti delle repubbliche e il capo del governo federale senza che si fosse mai giunti ad un risultato concreto. Ma, per l'appunto, si era trattato di dibattiti a porte chiuse fra *élites* di potere in cui ciascuno aveva definito una posizione del tipo «prendere o lasciare», togliendo ogni spazio alla discussione e al compromesso. E, di fatti, sia le massime istanze repubblicane, sia la stessa popolazione ebbero allora ben poche occasioni per poter far sentire la propria voce.

Inoltre, il sistematico boicottaggio di tutte le iniziative degli organi federali è servito ad ogni repubblica per arroccarsi sulle proprie argomentazioni.

In realtà, in quegli stessi giorni la Jugoslavia era già entrata in guerra, come sostiene Marisa Crevatin, giornalista di Belgrado, in un suo articolo apparso in Italia in occasione della marcia pacifista che, nel settembre '91, ha attraversato la Jugoslavia: «una guerra silenziosa ha ucciso senza farsi vedere, ammazzando in primo luogo la verità: è stata la guerra dei *mass media*»²⁷. I *mass media* hanno avuto, infatti, un ruolo fondamentale nell'organizzare il consenso collettivo attorno ai nuovi leader, Kucan, Tudjman o Milosevic e, non a caso, essi se n'erano assicurati preventivamente il controllo. Ha detto ancora Filip David, famoso scrittore jugoslavo, «ogni pallottola sparata è stata preceduta dallo sparo di una parola»²⁸. La progressiva riduzione della libertà di stampa tanto in Slovenia quanto in Croazia e in Serbia ha frazionato,

(26) V. Dedjer, *Il groviglio balcanico e Sarajevo*, Il Saggiatore, Milano, 1969.

(27) AA.VV, *Cittadini per la pace*, Edizioni Arci, Milano, 1992.

(28) *Ibidem*.

poi, l'opinione pubblica jugoslava sempre più all'interno dei rispettivi «recinti etnici». Grazie ad un sapiente uso della propaganda ed una interruzione delle comunicazioni interregionali la gente ha ceduto, infine, all'ubriacatura nazionalista. È cominciata, allora, la guerra, quella vera. Ma a quel punto non era più necessario sapere ciò che il nemico pensava o scriveva. E d'altra parte, è meglio non sapere che «anche loro muoiono, soffrono e vanno in guerra malvolentieri»²⁹.

(29) *Ibidem.*

DOCUMENTI SULLE RIFORME ISTITUZIONALI IN JUGOSLAVIA

a cura di Francesco Privitera

Bozza d'accordo sulla Confederazione jugoslava - Unione delle repubbliche jugoslave (ottobre 1990)

La Repubblica di Croazia, la Repubblica di Slovenia ... a nome dei propri popoli

- confermando la fiducia sui valori morali che sono patrimonio comune di tutti i popoli europei e a cui fondamento si collocano la libertà dell'individuo, le libertà politiche e le norme di diritto, che sono la base di qualsiasi autentica democrazia,

- respingendo qualsiasi forma di opposizione o prevaricazione nei confronti di quale che sia popolo o gruppo etnico o comunità religiose, da parte di un altro popolo,

- ribadendo i principi della proprietà privata, pubblica, mista, cooperativistica e azionaria, nonché della libertà imprenditoriale e creativa,

- avendo fiducia nello sviluppo comune economico e sociale e nella reciproca solidarietà come base della sicurezza socio-economica di ogni singolo,

- cercando in tal modo di contribuire alla sicurezza in Europa, appoggiando i processi di integrazione di tutti i popoli e Stati europei sovrani,

- sulla base del diritto inalienabile e perpetuo di ogni popolo all'autodeterminazione che comprende il diritto alla secessione all'unione con altri popoli e Stati,

hanno deciso di associarsi nella «Confederazione jugoslava - Unione delle Repubbliche jugoslave» (in seguito: Unione).

I. Princípi e garanzie reciproche

1. Gli Stati membri dell'Unione riconoscono vicendevolmente i diritti fondamentali di ciascuno di essi all'esistenza, all'indipendenza, alla pariteticità, ai rapporti internazionali e al rispetto reciproco. Essi si impegnano a non ingerirsi nelle questioni interne di competenza di ciascuno degli Stati membri, salvo il caso in cui ciò sia consentito dai principi del diritto internazionale o da un apposito Accordo.

2. Gli Stati membri si impegnano a non stipulare nessun accordo internazionale a nocumento dell'Unione o in disaccordo con questo Trattato o comunque a danno di uno di essi.

3. Gli Stati membri si impegnano a difendersi da qualsiasi attacco esterno, rivolto sia all'Unione nel suo insieme che a ciascuno di essi, e a tale scopo con questo Accordo si sancisce un principio di sicurezza collettiva e di difesa comune.

4. Tutti gli Stati membri riconoscono e rispettano il diritto ad un identico trattamento in materia di partecipazione alle decisioni politiche, di lingua e alfabeto, di istituzioni culturali di tutti i gruppi etnici che vivono nel loro territorio.

5. Gli Stati membri dell'Unione si impegnano a rispettare e attuare gli obblighi derivanti dalla Convenzione europea sulla difesa dei diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali (del 1950) nonché i rispettivi protocolli n. 1, 4, 6 e 7. Fino all'inclusione di ciascun Stato o dell'Unione a questa Convenzione, gli obblighi derivanti verranno rispettati in base a questo Accordo.

6. I cittadini di ogni Stato membro che si stabilissero in qualsiasi Stato dell'Unione fruiranno degli stessi diritti compresi quelli civili e politici, dei residenti.

7. I cittadini di ogni Stato membro hanno diritto alla libertà di movimento in qualsiasi parte degli Stati dell'Unione. Questa libertà non verrà limitata mediante la verifica dei documenti, a condizione però che non se ne abusi in base all'art. I-1 di questo Accordo.

8. Nel territorio dell'Unione c'è inoltre libertà di movimento della forza lavoro. Non verrà attuata nessuna discriminazione tra i cittadini degli Stati membri in base alla rispettiva cittadinanza per quanto concerne l'occupazione, gli emolumenti e altre condizioni di lavoro.

9. Le persone fisiche e giuridiche di ciascuno degli Stati membri hanno piena libertà nel territorio dell'Unione per quanto concerne la creazione di aziende e di filiali, ed in genere per ogni forma di attività a condizioni paritetiche.

10. In conseguenza della unitarietà dello spazio ecologico europeo, del quale l'Unione fa parte, verranno rispettate tutte le norme generali prese con accordi internazionali a difesa dell'ambiente.

11. Gli Stati membri attueranno le decisioni e altre delibere degli organi di ciascuno di essi sul principio della reciprocità ed in base ad accordi che verranno sanciti in proposito.

II. Membri

1. Membri promotori dell'Unione sono gli Stati che aderiscono a questo Accordo.

2. Possono far parte dell'Unione anche altri Stati che accettano gli obblighi derivanti da questo Accordo e che sono sanciti dai Parlamenti democraticamente eletti e da Governi che poggiano su elezioni libere, pluripartitiche e segrete, i quali garantiscono la libera attuazione della volontà degli elettori, nonché che abbiano sancito i diritti alla proprietà, la libertà imprenditoriale e la libertà sindacale.

3. Ogni Stato che risponda a questi requisiti può entrare a far parte dell'Unione accettando questo Accordo ed eleggendo gli organi necessari per la costituzione di Stato membro.

4. Lo Stato membro che a giudizio della Corte confederale stabilmente trasgredisce le norme di questo accordo, indispensabili per far parte dell'Unione, può essere sospeso con una decisione del Consiglio dei ministri. Nell'atto in cui si deve prendere questa decisione lo Stato in parola non ha diritto al voto. Per gli stessi motivi e con la stessa procedura si può arrivare alla esclusione di un membro dall'Unione.

III. Competenze

1. Gli Stati membri dell'Unione hanno le proprie forze armate. Essi mettono a disposizione del comando dell'Unione una parte di queste forze e a tal fine costituiscono gli organi competenti.

2. Nel territorio dell'Unione è in vigore un unico sistema ferroviario e post-telegrafico.

3. Il territorio dell'Unione costituisce una comune area doganale, non ci saranno quindi dazi nel movimento delle merci e dei servizi.

4. Il territorio dell'Unione costituisce un mercato unico. La circolazione dei capitali, dei servizi e delle merci all'interno dell'Unione è libera senza limitazione alcuna nello spirito di un libero mercato. L'Unione costituisce inoltre un'unica e comune area monetaria.

5. Gli Stati membri dell'Unione svolgono una comune politica agricola onde incrementare la produzione e garantire il tenore di vita delle popolazioni rurali contribuendo alla stabilità del mercato e alla sicurezza dell'approvvigionamento della popolazione.

6. Gli Stati membri si accorderanno nell'ambito dell'Unione per misure rivolte al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della popolazione. A tale scopo possono essere costituiti fondi comuni.

7. Gli Stati membri concorderanno nell'ambito dell'Unione sulle misure da adottare per la difesa dell'ambiente.

8. Gli Stati membri concorderanno nell'ambito dell'Unione sulle misure da adottare per la difesa dell'ambiente.

(Queste norme non sono formulate in modo definitivo, per cui allo scopo di perseguire determinati obiettivi in settori specifici si ricorrerà a protocolli aggiuntivi che saranno parte integrale di questo Accordo).

IV. Organi

1. Organi principali dell'Unione

Gli organi principali dell'Unione sono il Parlamento consultivo, il Consiglio dei ministri, la Commissione esecutiva e la Corte federale di giustizia.

a) Parlamento consultivo

1. Il Parlamento consultivo è formato dai rappresentanti degli Stati membri dell'Unione. Esso svolge attività consultiva e altri obblighi derivanti da questo Accordo.

2. In ciascuno degli Stati membri i cittadini eleggono con voto diretto e segreto 50 rappresentanti al Parlamento consultivo, secondo una normativa che viene definita dal Consiglio dei ministri.

3. Il Parlamento consultivo si riunisce quattro volte all'anno. Su richiesta della maggioranza dei deputati o del Consiglio dei ministri, o della Commissione esecutiva, può essere convocata una sua riunione straordinaria.

4. Il Parlamento consultivo elegge dalle proprie file il presidente e la presidenza dell'Assemblea.

5. I membri della Commissione esecutiva possono partecipare a tutte le riunioni del Parlamento e su propria richiesta intervenire al dibattito.

6. La Commissione esecutiva risponde a voce o per iscritto alle interrogazioni e interpellanze rivoltegli dai membri del Parlamento.

7. Il Consiglio dei ministri può rivolgersi al Parlamento consultivo in relazione ai propri interessi.

8. Il Parlamento consultivo decide a maggioranza assoluta.

9. Nella sessione di marzo il Parlamento consultivo esamina la relazione presentata dalla Commissione esecutiva. Nella sessione di dicembre il

Parlamento consultivo affronta l'esame della bozza di bilancio dell'Unione per l'anno successivo.

10. Se in relazione all'attività della Commissione esecutiva viene presentata una mozione di sfiducia, il Parlamento consultivo decide in merito con votazione palese. Se la proposta ottiene due terzi dei voti i membri della Commissione esecutiva devono presentare unitariamente le dimissioni. Essi però resteranno in funzione per il disbrigo delle pratiche correnti fino all'elezione di una nuova Commissione esecutiva.

11. Il Parlamento consultivo decide a maggioranza di voti.

b) Consiglio dei ministri

1. Il Consiglio dei ministri è costituito da un rappresentante per ciascuno degli Stati membri dell'Unione.

2. La funzione di presidente del Consiglio dei ministri è svolta a turno da ciascuno dei membri secondo lettera alfabetica, riferita agli Stati membri, per un periodo di 6 mesi.

3. Il Consiglio dei ministri si riunisce su convocazione del presidente ma anche a richiesta di uno dei suoi membri o della Commissione esecutiva.

4. Fatta eccezione delle questioni procedurali, il Consiglio dei ministri prende le proprie decisioni all'unanimità. L'astensione dal voto non può costituire un impedimento alla piena validità delle decisioni.

5. Il Consiglio dei ministri decide su tutte le questioni trattate da questo Accordo e su ogni altro settore in cui è prevista la sua competenza. Esso può incaricare la Commissione esecutiva dell'attuazione delle decisioni che ha preso. Può anche trasferire alla stessa Commissione esecutiva competenze decisionali su questioni che ritiene passibili di tale trattamento.

6. Il Consiglio dei Ministri può esigere dalla Commissione esecutiva l'attuazione di indagini che ritiene necessarie per la realizzazione dei fini di questo Accordo e può chiederne la formulazione di proposte.

7. Allorché il Consiglio dei ministri decide sulla base delle proposte della Commissione esecutiva, la decisione deve essere frutto di un voto unanime.

8. Il Consiglio dei ministri svolge i compiti derivanti dagli artt. 28, 31, 32, e 54 della Convenzione europea per la difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nei riguardi di qualsiasi degli Stati membri dell'Unione che non rispettasse tale Convenzione.

9. Il Consiglio dei ministri stabilisce il proprio regolamento procedurale.

c) Commissione esecutiva

1. Per la gestione dell'Unione e per la realizzazione dei fini di questo Accordo la Commissione esecutiva si occupa dell'attuazione delle norme

e aggiunte varie, così come delle misure adottate dagli organi della Unione in armonia con questo Accordo.

2. La Commissione esecutiva formalizza proposte e pareri su questioni fissate da questo Accordo e dagli atti allegati, sia quando è espressamente richiesta che quando lo ritiene necessario.

3. La Commissione esecutiva ha potere ... trasmesso dal Consiglio dei ministri.

4. La Commissione esecutiva presenta una relazione del proprio lavoro ogni anno, al più tardi dopo un mese dalla prima sessione del Parlamento consultivo.

5. La Commissione esecutiva è composta da 13 membri che in base all'accordo sono nominati dagli Stati membri per un mandato di quattro anni, mandato che può essere rinnovato. Il numero dei membri della Commissione esecutiva può essere variato con decisione del Consiglio dei ministri.

6. I membri della Commissione esecutiva possono essere soltanto i cittadini degli Stati membri dell'Unione. Il numero dei membri della Commissione esecutiva non può essere inferiore a 2.

7. I membri della Commissione esecutiva svolgono la loro funzione in modo del tutto indipendente e nell'interesse generale dell'Unione. Essi non chiederanno né accetteranno istruzioni da nessuno degli Stati membri o di rispettivi organi. Essi si asterranno da qualsiasi decisione che non sia in accordo con i propri obblighi.

8. Gli Stati membri dell'Unione si impegnano a rispettare i principi dell'art. 7 e quindi a non influire sull'attività dei membri della Commissione esecutiva e sull'attuazione delle sue decisioni.

9. I membri della Commissione esecutiva durante il loro mandato non possono svolgere un'altra attività professionale né a pagamento né gratuitamente. Nell'assumere l'incarico essi sottoscrivono un'apposita dichiarazione.

10. La Corte confederale di giustizia può esonerare qualsiasi membro della Commissione esecutiva che non soddisfi più le condizioni richieste dai propri obblighi o perché riconosciuto colpevole di gravi mancanze nel proprio lavoro; ciò su proposta del Consiglio dei ministri e della Commissione esecutiva.

11. Il presidente e i due vicepresidenti della Commissione esecutiva vengono nominati dal Consiglio dei ministri con un mandato di 2 anni rinnovabile.

12. La Commissione esecutiva decide a maggioranza di voti. Le sedute della Commissione esecutiva hanno il *quorum* se è presente il numero dei membri prescritto dal regolamento.

13. Il Consiglio dei ministri e la Commissione esecutiva cooperano e stabiliscono di comune accordo le forme di tale collaborazione.

14. La Commissione esecutiva stabilisce il proprio regolamento procedurale.

d) Corte Confederale

1. La Corte confederale garantisce l'osservanza delle norme di questo accordo e degli atti allegati.

2. La Corte confederale è costituita da 15 giudici eletti tra le personalità di maggior prestigio morale e che soddisfano le condizioni professionali sia per il pubblico riconoscimento che per l'assunzione delle più alte cariche dell'ordinamento giudiziario nei rispettivi Stati.

3. I giudici vengono eletti in base ad un accordo tra i Governi degli Stati membri dell'Unione per un periodo di nove anni. Ogni tre anni si procede al rinnovo di 7 o 8 giudici.

4. Il presidente e il vicepresidente della Corte confederale vengono eletti dai giudici per un periodo di 3 anni.

5. La Corte confederale elegge il proprio segretario e, se lo ritiene necessario, altri organi sussidiari.

6. Gli Stati membri dell'Unione, o uno di essi il quale ritenga che altri membri dell'Unione non ottemperano agli obblighi derivanti da questo accordo, può inoltrare denuncia alla Corte confederale di giustizia. Prima dell'avvio del procedimento la denuncia viene esaminata dalla Commissione esecutiva. Questa esprime una valutazione motivata offrendo così l'opportunità a ogni Stato membro di dare giudizio scritto o orale sulla questione. Nel caso che la Commissione esecutiva non ottempera a questo compito entro tre mesi, la denuncia passerà all'esame della Corte confederale.

7. Se la Commissione esecutiva ritiene che uno degli Stati membri dell'Unione non abbia osservato gli obblighi derivanti da questo Accordo essa esprimerà una valutazione motivata della questione offrendo così a questo Stato di dichiararsi. In caso negativo, passato il periodo fissato dalla stessa Commissione esecutiva, essa può inoltrare denuncia alla Corte confederale.

8. Se la Corte confederale stabilisce che uno Stato membro non ha ottemperato agli obblighi derivanti da questo Accordo o da altri atti aggiunti, lo Stato incriminato deve prendere le misure necessarie per soddisfare i termini della sentenza. La Corte confederale invia quindi tale oggetto agli stati membri e al Consiglio dei ministri, i quali hanno l'obbligo di provvedere alla sua attuazione.

9. La Corte confederale vigila sulla legittimità degli atti del Consiglio dei ministri e della Commissione esecutiva ad esclusione delle ... confederale è competente a decidere sugli oggetti ... Consiglio dei ministri e dalla Commissione esecutiva, nel caso di trasgressioni a questo Accordo e ai documenti aggiuntivi, nell'eventualità di competenze ove vi sia

trasgressione di principi procedurali fondamentali, nonché negli abusi di potere, nelle insofferenze degli accordi e nel mancato ricorso a provvedimenti previsti.

10. Ogni persona fisica e giuridica a determinate condizioni, indicate dal punto 9, ha il diritto di ... confederale contro decisioni o norme che la riguardano oppure che si riferiscono ad altre persone ma che hanno implicazioni dirette o indirette nei propri riguardi. La denuncia può essere inoltrata anche nel caso in cui qualche organo dell'Unione non abbia proceduto alla promulgazione di debite decisioni.

11. Se la denuncia, in base ai n. 9 e 10, risulta fondata la Corte confederale provvederà ad annullare le decisioni normative adottate in materia. Se si tratta di decreti, la Corte costituzionale stabilirà quali paragrafi dovranno essere dichiarati nulli e quali resteranno in vigore.

12. L'organo le cui decisioni sono dichiarate nulle dalla Corte confederale o che vengano ritenute in contrasto con gli enunciati di questo Accordo, ha l'obbligo di prendere le misure necessarie per l'attuazione della sentenza della Corte confederale.

13. La Corte confederale è competente nel decidere su questioni pregiudiziali a richiesta di un tribunale di qualsiasi Stato membro, quando si tratta di valutazioni del presente Accordo, o della validità delle decisioni degli organi federali, o ancora dell'interpretazione degli organi statuari sulla base della decisione del Consiglio dei ministri. Se questioni del genere si pongono su materia nei cui riguardi è stata già emessa una sentenza definitiva senza appello, il tribunale in ultima istanza può inviare l'intera questione ad una decisione della Corte confederale.

14. La Corte confederale nomina dalle proprie file le persone che soddisfano alle condizioni previste dal punto 2 per la creazione di una Commissione di 7 membri con un mandato fino a sei anni. Tale Commissione svolge i compiti derivanti dagli articoli 20-37 e 44-48 della Convenzione europea per la difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali con riferimento a denunce di persone fisiche, di organismi non governativi, o di gruppi in genere, contro qualsiasi Stato dell'Unione che non è ancora divenuto membro della Convenzione.

15. La Corte confederale svolge tutti i compiti derivanti dagli articoli 38-54 della Convenzione europea sulla difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nei riguardi di ogni Stato dell'Unione che ancora non è diventato membro di tale Convenzione.

16. La Corte confederale è competente in tutte le controversie tra i vari organi della Unione e i rispettivi funzionari nei limiti stabiliti dagli accordi in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

17. La Corte confederale o il suo Consiglio prende le decisioni a maggioranza dei giudici presenti. Nel caso in cui i pareri sono contrapposti, il voto del presidente o di chi lo sostituisce è determinante.

18. La sentenza deve essere motivata. Nel caso in cui essa, in tutto o in parte, non è condivisa da qualche giudice costituzionale questi ha il diritto di formulare una propria distinta valutazione.

19. La sentenza della Corte confederale è definitiva e senza appello. In caso di divergenza nella valutazione e nella promulgazione della sentenza, è diritto del Tribunale di interpretarla su richiesta delle parti in causa.

20. Lo Statuto della Corte confederale di giustizia è parte di questo Accordo. La Corte confederale stabilisce le proprie regole procedurali.

2. Altri organi

Con speciali accordi tra gli Stati membri e al fine di ottemperare agli obblighi e agli interessi comuni possono essere costituiti altri organi e organizzazioni dell'Unione.

3. Disposizioni generali

1. Gli Stati membri di comune accordo stabiliranno le sedi degli organi e delle organizzazioni dell'Unione.

2. Possono essere creati *ad hoc* organi sussidiari per l'adempimento di determinate incombenze da parte delle strutture dell'Unione.

3. L'Unione ha specifici diritti nel territorio di ogni Stato membro onde poter svolgere i propri adempimenti e raggiungere gli obiettivi comuni.

4. Le sedi e i locali degli organi confederali sono inalienabili. Gli organi dello Stato nel cui territorio essi si trovano non possono entrarvi senza l'autorizzazione dei competenti organi dell'Unione. Inoltre, lo Stato ... misure onde evitare che sedi e territori dell'Unione subiscano danni o violente irruzioni ostacolando il lavoro e nuocendo alla dignità dell'Unione. Gli spazi degli organi dell'Unione, comprese le rispettive sedi, non possono essere soggetto a perquisizioni, sequestri e altre misure repressive.

5. I rappresentanti degli Stati membri, nonché i funzionari dell'Unione, disporranno di apposite autorizzazioni e prerogative per il libero svolgimento delle proprie funzioni nell'ambito dell'Unione.

V. Sistema di difesa comune

1. Gli Stati membri dell'Unione confermano la lealtà ai principi e agli obiettivi della Dichiarazione dell'Onu, nonché il proprio desiderio di vivere in pace e della stabilità nella Europa sud-orientale nell'ambito di questo accordo, stabiliscono i principi e gli organi della difesa comune.

2. Principio fondamentale di questo ordinamento è l'accordo unanime degli Stati membri dell'Unione che qualsiasi attacco terrestre o aereo o

marittimo a uno di essi viene considerato un attacco a tutti gli Stati membri. In questa situazione essi si impegnano ad avvalersi del diritto alla difesa singola e collettiva, fissata dall'art. 51 della Dichiarazione dell'Onu andando in soccorso dello Stato membro attaccato, procedendo ad un'azione comune che ritengono necessaria, compreso il ricorso alla forza militare e al solo intento di ristabilire la pace e la sicurezza dell'Unione.

3. All'azione militare comune, in via di principio, parteciperanno quei settori delle forze armate di ciascuno Stato membro dell'Unione che vengono posti sotto un comando unico. Ogni Stato membro decide autonomamente circa il proprio impegno militare per quanto concerne gli altri settori (militari) rimasti sotto la propria giurisdizione.

4. Per le forze armate unificate gli Stati membri eleggeranno un comando unico nonché un Consiglio politico-militare in grado di discutere e decidere su questioni specifiche della difesa comune. (Questa funzione potrebbe restare anche di competenza della Commissione esecutiva e del Consiglio dei ministri).

5. Con l'accordo unanime degli Stati membri dell'Unione e sulla base di un'apposita indicazione del Consiglio politico-militare (o della Commissione esecutiva) qualsiasi altro paese del mondo può aggregarsi al sistema di difesa comune dell'Unione, e dopo la firma dei necessari strumenti, impegnarsi nella difesa comune per la pace e la sicurezza dell'Unione.

6. Gli stati membri dell'Unione si impegnano a non stipulare accordi internazionali e a non assumere obblighi verso Stati terzi, che fossero in contrasto con l'ordinamento della difesa comune previsto da questo Accordo. Ugualmente gli Stati membri dell'Unione dichiarano solennemente che non abuseranno del sistema di difesa comune né metteranno in forse il senso strettamente difensivo di tale ordinamento.

7. Gli stati membri dell'Unione dichiarano che il loro sistema di difesa comune non è in contrasto con i principi della Dichiarazione delle nazioni Unite e di tutti gli altri accordi dell'Organizzazione dell'Onu, rivolti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Per cui l'Unione, su ogni operazione per la difesa comune informerà il Consiglio di sicurezza dell'Onu e metterà fine ad ogni operazione nel momento in cui l'Onu medesima prende delle misure di sicurezza adeguate a ristabilire la pace e la sicurezza.

VI. Finanziamento dell'Unione

1. Ogni membro dell'Unione mette a disposizione spazi e sedi, finanzia l'apparato e il funzionamento di quel settore dell'organismo comunitario (Parlamento consultivo, Consiglio dei ministri, Commissione esecutiva,

organi comuni, Consiglio politico-militare ecc.) dislocati sul proprio territorio.

2. Le spese generali comuni per l'attività dell'Unione (rappresentanze diplomatiche consolari, organi comuni, spese amministrative ecc.) e ogni altra voce per la quale si ottiene un accordo generale degli Stati membri, vengono finanziate con una quota di tutti gli Stati membri che viene stabilita mediante una combinazione del prodotto nazionale per abitante (40%) dell'ampiezza territoriale dello Stato membro (30%) e del numero degli abitanti (30%).

3. Gli Stati membri dell'Unione finanzieranno il mantenimento di quei reparti di proprie forze armate che vengono messe a disposizione del comando unificato, nonché il loro impegno militare.

VII. Affari esteri dell'Unione

1. Nel contesto dei poteri sanciti con questo Accordo, l'Unione mantiene rapporti diplomatici con Stati terzi e con organizzazioni interstatali e internazionali.

2. Gli Stati membri dell'Unione possono disporre di rappresentanze diplomatiche e consolari sia autonome che unificate, nonché di rappresentanti turistici, commerciali e informativi in paesi terzi.

VIII. Norme transitorie e conclusive

1. Gli Stati membri stipuleranno un apposito accordo su tutte le questioni inerenti la successiva connessa alla trasformazione della federazione jugoslava in confederazione.

2. Gli accordi degli Stati membri che si trovano nell'appendice sono parte integrante di questo accordo.

3. Gli Stati membri dell'Unione ed i contraenti di questo Accordo, lo ratificheranno e si atterranno alle sue clausole in armonia con i rispettivi strumenti costituzionali. Gli strumenti di ratifica verranno depositi quanto prima presso il Governo della Repubblica di Croazia che informerà tutti gli altri Stati contraenti questo Accordo su ogni consegna. L'Accordo entrerà in funzione tra gli Stati che lo avranno ratificato nel giorno della ratifica dei suoi strumenti.

4. Dopo che questo Accordo sia stato in funzione dieci (cinque) anni o in ogni momento dopo questo periodo gli Stati membri dell'Unione, su richiesta di uno di essi, possono consultarsi per un'eventuale revisione o rinuncia dell'accordo medesimo.

5. In relazione con l'ulteriore sviluppo e ampliamento dell'integrazione europea gli Stati membri dell'Unione potranno prima del termine previsto,

singolarmente o insieme, con decisione propria e, rispettivamente del Consiglio dei ministri abbandonare o sciogliere l'Unione e chiedere l'integrazione nella Comunità europea.

6. Questo Accordo è stato scritto nelle lingue ufficiali degli Stati membri, ogni versione è ugualmente valida.

Progetto Jovic (ottobre 1990)

Repubblica Federativa di Jugoslavia

1. La Rfj è uno Stato di cittadini eguali, di popoli eguali e delle loro repubbliche. La Rfj è uno Stato democratico fondato sui diritti e sulla giustizia sociale.

2. La Rfj è composta dalle seguenti repubbliche: Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Slovenia, Serbia, Croazia e Montenegro. Il territorio della Rfj è composto dai territori delle repubbliche. I territori delle repubbliche non possono essere cambiati senza l'accordo di tutte le repubbliche. I confini fra le repubbliche possono essere mutati solo in base ad un accordo delle repubbliche interessate.

3. La Rfj rappresenta un territorio unitario, economico e giuridico nel quale i cittadini e i soggetti economici agiscono su piede di parità e sono uguali nei diritti e nei doveri.

4. La Rfj ha uno stemma, una bandiera, un inno e una capitale che si stabiliscono nella Costituzione della Rfj medesima.

Eguaglianza nazionale

5. Nella Rfj si trovano con gli stessi diritti i seguenti popoli jugoslavi: Macedoni, Musulmani, Sloveni, Serbi, Croati e Montenegrini. Alle minoranze nazionali (alternativa: alle nazionalità) che vivono nella Rfj si garantiscono i diritti nazionali stabiliti per Costituzione.

6. Le lingue e le loro scritture dei popoli jugoslavi sono paritarie in tutti i territori della Rfj: nella Rfj sono in uso ufficiale le lingue dei popoli,

mentre l'uso delle lingue delle nazionalità è in armonia con la Costituzione della Rfj e con le leggi federali.

La Rfj e le repubbliche

7. La sovranità appartiene ai cittadini e si attua nelle repubbliche e nella federazione per quanto riguarda il comune interesse. Ciò viene determinato con la Costituzione della Rfj.

8. Le repubbliche sono Stati che realizzano parte dei loro diritti alla sovranità nella Rfj e sono invece autonome nell'esecuzione dei diritti e dei doveri stabiliti con le proprie Costituzioni, così come l'organizzazione del potere statale sul loro territorio. La repubblica può istituire e realizzare realtà autonome nei modi e nelle funzioni che sono regolate dalla Costituzione federale. Con la Costituzione della Rfj possono essere stabilite le forme e i modi di rappresentanza delle regioni autonome e gli organismi della federazione.

9. La Costituzione della Rfj, le leggi federali, gli altri atti federali di carattere generale sono obbligatori e valgono per tutto il territorio della Rfj. Le decisioni, i regolamenti e gli altri singoli atti che vengono approvati nelle repubbliche hanno un'importanza inferiore nel resto del territorio della Rfj.

10. Le Costituzioni delle repubbliche e tutte le loro leggi, regolamenti e atti di carattere generale non possono essere in contraddizione con la Costituzione della Rfj.

11. Ogni repubblica ha diritto in base al desiderio espresso dai cittadini con il referendum di decidere di uscire dalla federazione nei modi stabiliti dalla Costituzione.

Libertà, diritti e doveri dell'uomo e del cittadino

12. Con la Costituzione della Rfj, tutte le libertà, i diritti e i doveri del cittadino che costituiscono un traguardo di civilizzazione e uno standard come nei documenti costituzionali degli Stati moderni democratici. A questo riguardo, in questo quadro, assumono valore particolare le libertà e i diritti compresi nei noti documenti di diritto internazionale, quali le convenzioni e gli altri atti approvati dall'Onu, dalla Csce, dalla Comunità europea ecc..

13. I cittadini sono uguali nei diritti e nei doveri hanno diritto alla medesima forma di protezione di fronte agli organi dello Stato e ad altri organi, indipendentemente dalla razza, dal sesso, dal luogo di nascita, dalla lingua, dalla nazionalità, dalla religione, dai convincimenti politici o di

altro genere, dall'istruzione, dall'origine sociale, dal loro *status* proprietario e da altre forme di proprietà.

14. Le libertà e i diritti dell'uomo e del cittadino sono limitati soltanto dai diritti e dalle libertà degli altri e possono essere vincolati solo nell'ambito delle condizioni stabilite dalla Costituzione della Rfj. Si garantisce la protezione giuridica delle libertà e dei diritti, in particolare nei casi, previsti dalla legge, dai diritti e dalle libertà stabilite dalla Costituzione della Rfj.

Diritti delle minoranze nazionali

15. Ai cittadini appartenenti a minoranze nazionali vengono garantiti alle condizioni stabilite dalla legge i seguenti diritti:

- a) istruzione nella loro lingua;
- b) uno sviluppo culturale in ogni campo;
- c) utilizzo paritario della propria lingua nelle necessità ufficiali nelle regioni che hanno una presenza consistente di minoranze nazionali;
- d) alla stampa e all'informazione nella propria lingua;
- e) all'associazione e all'organizzazione sociale e culturale di tipo nazionale.

Regione economica unitaria

16. Il territorio della Rfj è un territorio economicamente unitario.

17. La proprietà sociale, statale e cooperativa e altre forme di proprietà vengono stabilite attraverso la legge. Tutte le forme di proprietà hanno una protezione giuridica unitaria.

18. Le attività economiche di altro genere si sviluppano liberamente e a condizioni unitarie in armonia con la Costituzione e con le leggi. Le imprese e le altre organizzazioni economiche sono autonome nelle scelte delle forme e dei mezzi di organizzazione, nello svolgimento delle loro attività, nella programmazione, nel collegamento, nell'associazione e hanno la stessa posizione sul mercato in rapporto alle condizioni generali di sviluppo economico e di protezione giuridica, mentre per quanto riguarda i loro obblighi nei rapporti giuridici essi rispondono con le risorse di cui dispongono.

Mercato unitario

19. Il mercato unitario è assicurato dai seguenti elementi:

- da un libero scambio di beni e di servizi, dal libero movimento di denaro, capitali e lavoratori. Sono anticostituzionali tutti quegli atti e quei comportamenti che realizzano o aiutano la formazione di monopoli o altre limitazioni di mercato.

- da una moneta unitaria, da un sistema monetario, valutario, doganale e bancario unitario, da una politica monetaria e valutaria comune.

- da un sistema fiscale comune e da una politica fiscale comune.

- da un sistema unitario e comune nella gestione della politica dei rapporti economici con l'estero.

- da una strategia di sviluppo e da una politica economica comune, da uno sviluppo tecnico-scientifico comune.

20. L'azienda e le altre organizzazioni della vita economica possono svolgere le loro attività e far ricorso a risorse all'estero secondo le condizioni stabilite dalla legge federale.

21. La proprietà e il lavoro sono fondamenti per la compartecipazione nella gestione. I lavoratori occupati gestiscono le imprese sociali e partecipano nella gestione in forme differenti nelle imprese in cui lavorano, ossia in quelle in cui contribuiscono all'aumento delle risorse in armonia con le leggi e gli accordi collettivi.

22. La figura straniera ha diritto alla proprietà nella Rfj nelle condizioni stabilite dalla legge federale e sono garantite l'organizzazione e lo svolgimento delle attività e dei diritti in rapporto con lo svolgimento degli affari secondo le condizioni che sono stabilite per gli stessi cittadini jugoslavi.

Banca Nazionale della Jugoslavia

23. La Bnj è un'istituzione unitaria di potere monetario, risponde della stabilità della valuta, della liquidità generale dei pagamenti nel paese e verso l'estero, della realizzazione di una comune politica monetaria e dell'esecuzione dei controlli monetari sull'attività delle altre banche.

La Bnj stampa la moneta cartacea e di conio in armonia con la politica monetaria comune che regola anche la quantità di denaro nei vari tagli.

La Bnj non può interessarsi dell'attività delle banche tranne per ciò che riguarda l'accoglimento, come deposito, dei mezzi e delle risorse della federazione e dello svolgimento degli affari creditizi delle altre banche, delle necessità della difesa popolare stabilite secondo legge federale, così come secondo legge federale sono determinati gli affari bancari per conto della federazione medesima.

La Bnj ha diritto a proporre leggi federali e altri regolamenti che vengono poi accolti dal Parlamento federale nell'ambito della politica valutaria e monetaria comune e del sistema monetario, valutario e bancario.

Le attività della Bnj sono dirette da un governo che a sua volta è scelto dal Parlamento federale.

Finanziamento della federazione

24. La federazione ha il suo budget nel quale naturalmente vengono riportate le sue entrate e le sue uscite.

Le risorse del bilancio si garantiscono attraverso dazi doganali, tasse e altri introiti stabiliti per legge federale. Per quanto riguarda il finanziamento delle funzioni federali si può introdurre una forma di contributo o di quotizzazione da parte delle repubbliche.

Gli obblighi di pagamento per le tasse e delle altre forme di imposta si stabiliscono in relazione alla forza economica di colui che deve pagare. Le leggi, i regolamenti e gli atti generali con i quali si creano gli obblighi di bilancio non possono essere assunti se in precedenza non si stabiliscono risorse per la copertura di questi obblighi.

Diritti e doveri della federazione

25. La federazione attraverso i suoi organi:

a) garantisce l'indipendenza e l'integrità territoriale della Rfj, protegge la sua sovranità nei suoi rapporti internazionali, decide sulla pace e sulla guerra, organizza la difesa nazionale e la sicurezza del paese, delinea la politica estera della Rfj e la sua attuazione;

b) stabilisce i rapporti di proprietà e le obbligazioni, la posizione giuridica e il modo di svolgimento degli affari da parte delle imprese e delle altre organizzazioni economiche in un mercato unitario, il sistema fiscale, il sistema bancario.

Stabilisce e garantisce il sistema monetario e garantisce le risorse di legge per il pagamento e l'emissione del denaro, i rapporti commerciali, valutari e di altre forme economiche con l'estero, la protezione doganale, la protezione del mercato unitario, ivi compresa la protezione dai monopoli e dalla concorrenza illegale, l'istituzione di grandi sistemi tecnologici di importanza per tutto il paese, le riserve dei beni federali.

Garantisce, inoltre, lo sviluppo comune e la politica economica, compresa una politica comune fiscale, valutaria e monetaria, garantisce una politica di sviluppo nelle repubbliche e nelle regioni insufficientemente sviluppate.

c) garantisce i rapporti che riguardano l'intero paese nei seguenti settori: sicurezza stradale, traffico, regime delle acque, protezione della vita, della produzione dei veleni industriali, delle droghe, esplosivi, gas, protegge la salute delle persone, delle piante e degli animali, le attività geodetiche e geologiche.

d) garantisce la cittadinanza della Rfj, i giorni di vacanza, le onorificenze della Rfj, stabilisce l'uso dell'inno, dello stemma e della bandiera della Rfj, approva il codice penale e gli atti delle procedure penali e amministrative e stabilisce sanzioni per le offese nei confronti dei regolamenti federali, stabilisce la grazia e l'amnistia per i criminali, previste e regolate secondo le leggi federali.

Regola la soluzione dei conflitti tra leggi di una repubblica con quelle di altre repubbliche (norme di collisione) e i conflitti di competenze fra organi repubblicani e territori delle repubbliche, regola la soluzione del conflitto di leggi con regolamenti di altri paesi, regola l'organizzazione, le competenze e il modo di lavorare degli organi federali.

Stabilisce il rispetto dei diritti delle minoranze nazionali.

Interviene sulla difesa dei diritti di parti dei popoli jugoslavi che vivono in altri paesi.

Esegue anche altri diritti e doveri in relazione alla Costituzione della Rfj.

Le leggi della Rfj regolamentano anche le competenze degli organi federali nei campi suddetti in rapporto alle competenze costituzionali delle repubbliche.

Organi delle repubbliche federali della Jugoslavia

26. Organi della Rfj sono: il Parlamento federale, la Presidenza federale, come organo collegiale, il Governo federale, la Corte costituzionale della Jugoslavia e il Procuratore della repubblica.

1. Parlamento federale

27. Il Parlamento federale è l'organo del potere legislativo:

- 1) decide dei mutamenti della Costituzione e approva le leggi federali, gli altri regolamenti e gli atti generali, il bilancio e il consuntivo della Rfj;
- 2) decide sui mutamenti di confine della Rfj e sulla pace e sulla guerra;
- 3) conferma l'elezione e la destituzione dei membri della Presidenza della Rfj;
- 4) elegge e destituisce i maggiori esponenti di funzioni pubbliche federali;
- 5) ratifica gli accordi internazionali;
- 6) realizza il controllo politico sul lavoro del Governo federale;
- 7) esegue anche altre attività stabilite per Costituzione.

28. Il Parlamento federale è composto da due camere: il Consiglio federale (in alternativa Consiglio dei cittadini) e il Consiglio delle repubbliche.

29. Il Consiglio federale ha un numero di deputati stabilito per costituzione: essi sono eletti dai cittadini in elezioni dirette e a voto segreto. La composizione del Consiglio federale è basata sul principio proporzionale e paritetico o sulla combinazione dei due ed è regolato dalla Costituzione della Rfj. I candidati a deputati possono essere proposti da organizzazioni politiche e da gruppi di cittadini.

30. Il Consiglio delle repubbliche ha 90 deputati dei quali ciascuna repubblica ne elegge 15, essi vengono scelti in base a leggi stabilite dalle singole repubbliche.

31. I deputati vengono eletti ogni 4 anni, per lo stesso periodo vengono anche eletti il presidente e i vicepresidenti del Parlamento federale e i presidenti delle camere del Parlamento federale.

32. Il deputato gode dell'immunità in armonia con la Costituzione della Rfj.

33. Il Parlamento federale esegue gli atti di sua competenza in base ad un rapporto paritetico fra le due Camere.

Sulle questioni di competenza del Parlamento federale le decisioni vengono prese a maggioranza in sedute in cui vi sia la maggioranza dei presidenti, a meno che la Costituzione della Rfj non preveda altrimenti.

Con la Costituzione della Rfj si regolamenterebbero le procedure di armonizzazione nell'approvazione di determinati atti nel caso in cui le camere non abbiano trovato un accordo.

34. Con la Costituzione della Rfj si stabiliscono le questioni che sono di interesse vitale per le repubbliche e sulle quali si decide in base al consenso del Parlamento federale.

35. Se non si raggiunge l'accordo dei Parlamenti delle repubbliche su una legge o un altro atto proposto, il Governo federale può proporre che la legge o l'atto generale sia approvato in quanto misura provvisoria, secondo le modalità stabilite dalla Costituzione della Rfj.

36. Il Parlamento federale si riunisce in regolari sedute 2 volte all'anno.

Il Parlamento federale si riunisce in seduta straordinaria su richiesta del Governo federale, dei Parlamenti delle repubbliche, di almeno 50 deputati del Consiglio federale o di 10 deputati della Camera delle repubbliche, con un ordine del giorno precedentemente stabilito.

37. Il diritto di proporre leggi federali e altri atti federali appartiene al Governo federale, ad ogni deputato del Parlamento delle repubbliche e ad un numero di elettori stabilito dalla Costituzione delle Rfj.

38. Il Parlamento federale può decidere che su talune questioni di sua competenza, ad eccezione di quelle previste dal... 34, decidano gli elettori in base al referendum.

La decisione sottoposta a referendum è considerata approvata, qualora si sia espressa per essa la maggioranza degli elettori.

2. La Presidenza della Rfj

39. La Presidenza della Rfj:

1) ha il comando supremo delle FFAA della Rfj in armonia con la Costituzione e le leggi federali;

2) propone al Parlamento federale i candidati alla Presidenza del Governo federale, i presidenti e i giudici della Corte costituzionale e gli altri funzionari federali secondo quanto previsto dalla Costituzione della Rfj;

3) decide sulle questioni per ciò che riguarda i settori della sicurezza dello Stato, della difesa, della politica estera e delle relazioni internazionali secondo quanto previsto dalla Costituzione della Rfj;

4) invia e richiama i rappresentanti diplomatici della Rfj in armonia con le leggi federali, riceve le lettere di accreditamento e di revoca dei rappresentanti diplomatici stranieri;

5) distribuisce le onorificenze della Rfj in armonia con le leggi federali;

6) concede la grazia in armonia con le leggi federali.

40. La Presidenza della Rfj rappresenta la Rfj nel paese e all'estero ed esegue gli altri diritti e doveri stabiliti dalla Costituzione.

41. La Presidenza della Rfj è composta da un numero di membri stabilito dalla Costituzione ed è eletta e destituita dai Parlamenti delle repubbliche e ratificata dal Parlamento federale.

3. Il Governo federale

42. Il Governo federale è l'organo del potere esecutivo. Il Governo federale:

1) propone e attua le leggi federali e gli altri regolamenti e atti generali approvati dal Parlamento federale;

2) vara i regolamenti, l'attuazione delle leggi federali degli altri regolamenti e degli atti generali;

3) organizza, indirizza e armonizza il lavoro dei ministri federali e degli altri organi federali dell'amministrazione ed esegue il controllo di tale lavoro.

43. Il Governo federale è composto dal presidente, dal vicepresidente e dai ministri.

44. Il candidato a presidente del Governo espone al Parlamento il proprio programma e propone la composizione del Governo.

Il Governo è eletto quando per esso vota la maggioranza del numero complessivo dei deputati di ambedue le camere del Parlamento. Dopo ogni costituzione del Parlamento appena eletto viene eletto anche il Governo.

45. Il Governo e ogni suo membro rispondono del proprio lavoro al Parlamento. Il Parlamento potrà votare la sfiducia al Governo o ad un singolo membro. Nella Costituzione si stabilirà con precisione i casi in cui il Governo è obbligato a dare le dimissioni (es. quando la maggioranza dei votanti nelle camere abbrevia la fiducia, quando viene votata la sfiducia ecc.). Il Governo può porre la propria fiducia al Parlamento.

La proposta per votare la sfiducia al Governo può essere avanzata da almeno 50 deputati, nella Costituzione si stabilirà con precisione i casi in cui la Presidenza della Rfj, su proposta del Governo decide lo scioglimento del Parlamento (es. in base ad una decisione parlamentare su proposta del Governo, in seguito a ostruzionismo di una delle due camere al Governo e al Parlamento ecc.), così come i casi in cui il Parlamento non può essere sciolto (es. inizio o fine mandato, in caso di guerra o di pericolo di guerra ecc.).

Il Governo garantisce l'attuazione dei regolamenti federali ed è responsabile di ciò.

46. I ministri federali sono gli esecutori delle funzioni amministrative federali che svolgono direttamente su tutto il territorio della Rfj. I ministri federali attuano le leggi federali e gli altri atti generali federali del Parlamento federale e del Governo federale.

Svolgono attività amministrativa, eseguono il controllo amministrativo e altri atti amministrativi stabiliti per legge federale.

4. Corte costituzionale della Rfj

47. La Corte costituzionale della Rfj in quanto organo costituzionale addetto alla protezione della costituzionalità e legalità, oltre alle attuali competenze estenderebbe anche la protezione ai diritti e alle libertà costituzionalmente stabilite di un cittadino danneggiato con un atto, qualora non sia stata assicurata altra forma di tutela giuridica.

La Corte costituzionale della Rfj valuterebbe la costituzionalità e legalità dei programmi e degli altri atti generici dei partiti politici e delle altre forme di organizzazioni e associazioni dei cittadini che si basano e agiscono su tutto il territorio della Jugoslavia, si escluderebbe la possibilità di una validità di una norma di legge, in seguito ad una decisione della Corte costituzionale della Rfj in cui si esprime parere di anticostituzionalità. Si preciserebbero carattere e valore giuridico delle valutazioni della Costituzione della Rfj sulle divergenze tra Costituzioni repubblicane e Costituzione federale e sul modo di rimuovere le divergenze constatate.

5. Organi della giustizia federale

48. La protezione giuridica delle libertà e dei diritti dell'uomo e del cittadino e l'uguaglianza di tutti i soggetti sono garantiti nell'ambito del

mercato unitario jugoslavo dai tribunali federali costituiti come una rete di tribunali di I e II grado e con una Corte suprema federale.

Per quanto riguarda le competenze di questi tribunali in rapporto ai tribunali repubblicani bisogna prevedere la distinzione delle funzioni giuridiche in modo tale che su determinati aspetti sia assicurata esclusivamente una protezione giuridica federale a tutti i livelli (sia con rimedi giuridici, sia regolari, sia eccezionali) ad es. protezione giuridica penale dei diritti e delle libertà più significative dell'uomo e del cittadino, scioglimento dei conflitti tra l'individuo e le istituzioni giuridiche, i conflitti economici quando i clienti provengono da diverse repubbliche o oltre un determinato livello del valore. Per altri versi la competenza dei tribunali federali si fonderebbe soltanto sui ricorsi ecc.; e questo non per tutte le questioni, ma solo per quelle che sono di valore tale da permettere nella prassi giuridica una uniformità delle decisioni in grado di assicurare la parità dei diritti dei cittadini della Rfj e degli altri soggetti giuridici. Per questa parte esisterebbe una competenza giuridica autonomamente organizzata di I e/o II grado nelle repubbliche così come le competenze giuridiche autonome su altre questioni al di fuori di quelle espressamente stabilite.

Le competenze e l'organizzazione delle funzioni del Procuratore federale seguirebbero le competenze relative all'organizzazione delle funzioni giuridiche federali.

Alternativa al...48 con l'obiettivo di assicurare un accoglimento unitario dei regolamenti federali le funzioni giuridiche sono svolte dai tribunali federali competenti su tutto il territorio della Rfj.

Mutamenti della Costituzione della Rfj

49. Sul mutamento della Costituzione decidono le Camere del Parlamento della Rfj; la proposta di un cambiamento può essere avanzata da almeno 100.000 elettori o 50 deputati della Rfj, dal Governo federale e dai parlamenti delle repubbliche. La decisione di modificare la Costituzione viene assunta dal Parlamento con la maggioranza dei voti dei deputati in ciascuna camera.

Piattaforma per il futuro della comunità jugoslava: presidente della presidenza della repubblica di Bosnia e Erzegovina e presidente della repubblica di Macedonia (giugno 1991)

Nota introduttiva

I travagliati eventi e l'intera situazione in Jugoslavia, nonché il fallimento dei negoziati preliminari sul futuro della comunità jugoslava confermano la realtà e la necessità per una ulteriore ricerca per una più rapida definizione di una soluzione comune alla crisi costituzionale e generale.

Come rappresentanti delle repubbliche di Bosnia-Erzegovina e Macedonia convinti che esista l'interesse che giustifica e permette la sopravvivenza della comunità jugoslava, noi desideriamo fare un altro tentativo per cercare soluzioni comuni e generali accettate da tutte le repubbliche sovrane, dai cittadini e dalle nazionalità che vivono in esse.

I problemi concernenti direttamente l'attuale crisi jugoslava, sono fondamentalmente il risultato della natura dei rapporti nel presente Stato federale.

L'insistenza esclusivamente su una forma statale-legale della Jugoslavia come uno Stato federale nel quale la sovranità delle repubbliche è ignorata condurrà, secondo la nostra opinione, alla disintegrazione finale della Jugoslavia. Questa prospettiva non tiene conto della situazione attuale, poiché le repubbliche sono costituzionalmente, e di fatto, Stati.

Noi riteniamo che la comunità jugoslava non può essere preservata solo con il riordino di essa in una Comunità delle Repubbliche Jugoslave (Unione delle Repubbliche Jugoslave, Unione degli Stati Jugoslavi) avente la natura di una comunità di Stati.

Nella nostra opinione, l'Unione delle Repubbliche Jugoslave dovrebbe essere costituita attraverso processi paralleli regolando i diritti e gli obblighi reciproci risultanti dalla vita fin qui in comune determinando così, pure i comuni interessi, e le funzioni comuni della futura comunità. Tale processo di trasformazione è, secondo la nostra opinione, l'unica possibilità per un cambiamento pacifico dall'esistente assetto politico-statale della presente comunità, così come l'unica possibilità di garantire la continuità, la sicurezza e la stabilità, nel rispetto del diritto internazionale, degli inevitabili cambiamenti nel paese.

La nostra visione degli interessi comuni da perseguire nella futura comunità jugoslava è presentata in questa piattaforma, avendo in mente la necessità di migliorarla attraverso uno sforzo comune e la disponibilità al compromesso.

I. Diritti umani e diritti civili fondamentali

1. L'insieme delle libertà umane e dei diritti civili fondamentali, insieme ai diritti collettivi delle minoranze e dei gruppi etnici, è la struttura basilare per collegare e mettere a confronto le repubbliche in Jugoslavia (e le nazionalità, come i cittadini in generale). Per quanto concerne questo aspetto, in tutte le repubbliche, così come nell'intera futura comunità, è necessario assicurare condizioni di promozione e protezione dei diritti civili e nazionali, garantendo ad essi un livello europeo, così come un'effettivo meccanismo di controllo e di tutela dei diritti medesimi.

2. Tutte le convenzioni europee e gli accordi politici riguardanti la tutela dei diritti umani dovranno essere accettati esplicitamente, soprattutto tutte le convenzioni europee sui diritti umani e le libertà fondamentali con tutti i nove protocolli. Noi dobbiamo anche prepararci all'accettazione della carta sociale europea. È necessario attuare (accettare nella legislazione) il principio della diretta applicazione degli standard europei nelle dispute, nelle legislazioni nazionali delle repubbliche e sottoporsi al diretto controllo delle istanze internazionali in quest'area. Ciò comporta l'accettazione in modo appropriato della corte europea e delle corrispondenti istituzioni e dei meccanismi della Csce. Ciò implica un appropriato controllo delle istituzioni non-governative in quest'area.

3. È necessario negoziare una dettagliata (più rigorosa procedura e tutela dei diritti umani e delle minoranze al livello di Comunità delle Repubbliche Jugoslave). Ciò deve essere assicurato da una parità delle istanze giuridiche per la risoluzione di contese, non escludendo ulteriori procedure in ambito europeo.

4. In tale contesto, la soluzione per la realizzazione del diritto delle nazioni all'autodeterminazione sarà fondata includendo il diritto alla secessione. Siamo dell'opinione che la realizzazione di tale diritto è possibile unicamente come il diritto di una nazione organizzata in ciascuna repubblica esistente con riguardo all'intera comunità, ma non come un «diritto» di una intera «nazione divisa» ad esercitare il suo diritto alla sovranità in più repubbliche. Quest'ultimo (diritto) implicherebbe un trend totalmente anti-europeo e condurrebbe ad un conflitto permanente tra le nazioni sostanzialmente inserite nelle repubbliche (come è il caso, praticamente, di tutte le nazioni presenti in Jugoslavia). Una situazione analoga è presente in molti altri paesi europei. Di conseguenza, noi riteniamo che un referendum, come strumento per realizzare tale diritto, può essere organizzato solamente come una dichiarazione di cittadini a livello delle singole repubbliche.

II. Comuni interessi economici

1. L'interesse economico principale della Comunità è di assicurare un mercato comune. L'interesse comune sta nell'inclusione ai processi di integrazione europea; perciò le repubbliche, quali membri della Comunità, devono gradualmente armonizzare gli elementi di mercato comune con le norme e gli standard della Comunità europea.

2. L'intero territorio della Comunità rappresenta un mercato comune nel quale esiste una libera circolazione di beni, servizi, capitali e manodopera. È proibita qualsiasi discriminazione fra i cittadini delle repubbliche - facenti parte della Comunità - per quanto concerne l'occupazione, la remunerazione e le altre condizioni di lavoro.

3. Tutte le forme di proprietà e tutti coloro che sono impegnati in affari all'interno del mercato comune godono gli stessi diritti ed hanno la stessa posizione per ciò che riguarda la condizione degli affari e la protezione giuridica.

4. La costruzione di aziende e le loro attività sono libere, ad eguali condizioni, nell'intero territorio della Comunità.

5. Tra i membri della Comunità non vi sono dogane, e per ciò che riguarda gli altri Stati, devono esistere gli stessi comuni regimi doganali.

6. La politica di sviluppo in aree particolari potrà essere in comune. Essa include la politica di sviluppo regionale, con particolare enfasi per le economie delle aree sottosviluppate, secondo i principi della politica della Comunità europea.

7. In particolare, per ciò che riguarda le attuali circostanze, sarà favorita una comune politica che stimoli gli investimenti di capitale straniero, protetta da garanzie dello Stato.

8. Nella Comunità, sarà armonizzata la politica nei settori del traffico, delle telecomunicazioni, dell'energia e dell'agricoltura, come anche i sistemi tecnologici negli stessi settori.

9. Nel territorio della Comunità è valida una sola moneta emessa da una sola banca centrale. La moneta comune dovrà essere agganciata fermamente all'Ecu. In accordo con questo e con le attuali possibilità, le transazioni di pagamenti monetari internazionali saranno collegate con questa unità monetaria, mentre la stabilità del dinaro, nel lungo periodo, sarà mantenuta attraverso le norme di comportamento del sistema monetario europeo, o della futura unione monetaria europea.

10. Sarà valida per l'area della Comunità una uniforme politica monetaria, bancaria, valutaria, degli scambi con l'estero e doganale, così come una politica uniforme nelle relazioni di credito con paesi stranieri. Il sistema fiscale dovrà avere una base uniforme. Tutti questi aspetti, in principio, sono decisi sulla base di un accordo fra i membri della Comunità.

11. La protezione dell'ambiente umano presenta al giorno d'oggi nuove necessità per ciò che riguarda gli interessi comuni della Comunità; ciò

implica la necessità di un'azione comune nel settore dell'ambiente umano in ogni parte della Comunità, specialmente con misure preventive, ma anche con criteri comuni in caso di inquinamento dell'ambiente.

La realizzazione degli interessi comuni implica l'accettazione degli standard europei e l'inclusione nel sistema internazionale di protezione ecologica.

III. Soggettività nel diritto internazionale e nella politica estera

1. La sovranità originaria appartiene alle repubbliche. Una parte della loro sovranità viene trasferita alla Comunità.

2. Le repubbliche hanno un comune interesse affinché la Comunità divenga un soggetto del diritto internazionale rappresentando la continuità della Jugoslavia e il rispetto degli obblighi accettati dalla Jugoslavia con la comunità internazionale, includendo tutti gli atti finali ratificati sia bilaterali, sia multilaterali.

3. Le repubbliche sono soggetti del diritto internazionale in accordo con il riconoscimento internazionale e riconoscono la comunità internazionale.

4. La Comunità può concludere accordi internazionali, a condizione che con una speciale procedura, le repubbliche diano mandato alla Comunità per concludere tali accordi. Le repubbliche devono ratificare ogni accordo o atto del diritto internazionale firmato dalla Comunità.

5. Ogni repubblica si occupa della protezione dei propri cittadini residenti all'estero, dello sviluppo delle relazioni politiche, economiche, culturali e di ogni altra forma con i paesi nei quali ritiene di avere degli interessi specifici, conclude e ratifica accordi internazionali e partecipa alle organizzazioni internazionali, sulla base dei propri interessi e in accordo con il livello del suo riconoscimento internazionale.

6. Le repubbliche non possono concludere accordi in contrasto con gli interessi della Comunità o di qualsiasi altra repubblica: le repubbliche possono condurre una politica estera autonoma e partecipare alla definizione della politica estera generale della Comunità. La politica estera della Comunità deve essere organizzata nell'interesse delle repubbliche sovrane alla loro integrazione europea, alla cooperazione con i paesi nei quali hanno interessi politici, economici, culturali, scientifici o di altro tipo.

7. La Comunità quale successore della Jugoslavia nel diritto internazionale sarà membro delle Nazioni Unite. Ogni repubblica in conformità con il proprio riconoscimento internazionale, può anche essere membro dell'Onu e di altri organismi internazionali.

8. La Comunità avrà rappresentanze diplomatiche e consolari in quei paesi e nelle organizzazioni internazionali per i quali le repubbliche hanno espresso il loro interesse. La struttura del personale nelle missioni, così

come nelle istituzioni della Comunità, sarà in conformità con il principio della rappresentanza proporzionale delle repubbliche.

Le repubbliche possono avere proprie missioni (incluse quelle diplomatico-consolari) in altri paesi, ma il carattere di queste missioni dipenderà dagli interessi e dalle possibilità delle repubbliche e dal loro *status* giuridico internazionale.

IV. Difesa

1. Le repubbliche hanno interesse nell'organizzare un sistema di difesa comune per la difesa dell'integrità territoriale e a protezione dei confini interni ed esterni della Comunità. Per decisione comune le quote dei contingenti saranno decise nell'organizzazione delle forze armate comuni. Le forze armate comuni dovranno essere legalmente e realmente apolitiche e organizzate razionalmente; la composizione dei vertici di comando deve essere bilanciata secondo il punto di vista delle nazionalità. Deve essere istituito anche il sistema di professionalizzazione delle forze armate.

2. Le repubbliche devono avere le proprie forze armate. La difesa territoriale e altre forme di forze armate (milizia, polizia e simili), così come la difesa civile sono sotto il controllo delle autorità delle repubbliche.

3. In caso di aggressione esterna l'insieme delle forze armate della Comunità e di tutte le repubbliche si attiveranno insieme e saranno poste sotto un comando unico.

V. Posizione, struttura e procedure decisionali della Comunità

1. Nella loro posizione, struttura e processo decisionale, le istituzioni della Comunità devono assicurare il massimo del rispetto dei diritti delle repubbliche, escludendo qualsiasi possibilità di egemonia da parte della maggioranza.

2. Le istituzioni della Comunità (Parlamento, Presidenza collettiva della Comunità, Consiglio dei ministri e altri organismi comuni) devono essere costituite in base al principio di parità su un numero eguale per ciascuna repubblica. Essi saranno eletti nelle repubbliche in conformità con una procedura uniforme e sulla base di principi generalmente accettati in una democrazia, quali elezioni democratiche e multipartitiche.

3. Le decisioni in queste istituzioni dovranno essere basate sul principio del consenso delle repubbliche, stabilendo specifiche eccezioni per misure *ad interim* adottate da una maggioranza qualificata (questioni urgenti della difesa, l'adempimento di obbligazioni internazionali e simili).

4. Le più importanti istituzioni della Comunità saranno dislocate in tutte le repubbliche, cercando di evitare gli effetti sfavorevoli risultanti

dall'esistente concentrazione di istituzioni federali in un singolo luogo. Una dislocazione dovrà tener conto delle condizioni economiche, tecnologiche, delle comunicazioni e di altro ancora, in modo da raggiungere la situazione ottimale.

5. Tutte le istituzioni della Comunità devono avere extraterritorialità. I regolamenti della Comunità devono essere applicati senza alcuna influenza da parte delle repubbliche o delle autorità locali.

6. Per l'adempimento delle funzioni comuni, la Comunità deve avere la forza e i mezzi per una effettiva e continua esecuzione delle funzioni comuni in tutte le repubbliche.

VI. La revisione dell'accordo

L'accordo nei termini stabiliti è concluso per un periodo di 5 anni (in alternativa 10) e sarà rivisto nella primavera del 1996 (in alternativa nel 2001).

VII. Garanzie per l'esecuzione dell'accordo

1. Le firme dell'accordo sull'ordinamento delle relazioni nella futura comunità jugoslava saranno vincolanti in modo consistente, pieno e effettivo per portare avanti tutte le clausole dell'accordo. Allo scopo di risolvere qualsiasi disputa ed eseguire le clausole dell'accordo, le repubbliche si accordano per applicare successivamente, alternativamente o cumulativamente le seguenti garanzie:

- a) autorità della corte di arbitrato della Comunità;
- b) impegno nella costituzione di forze armate comuni come dal punto IV di questa piattaforma;
- c) applicazione dei meccanismi della Csce per la risoluzione delle dispute sui corrispondenti organismi europei.

**Traduzione dal serbo-croato di Francesco Privitera*

836. *Istituto Affari Internazionali. Lo Spettatore Internazionale*

1. Istituto Affari Internazionali, *L'Europa e la sfida dello spazio*
2. Istituto Affari Internazionali, *Le relazioni est-ovest negli anni '90*
3. Natalino Ronzitti (a cura di), *Europa e terrorismo internazionale. Analisi giuridica del fenomeno e Convenzioni internazionali*
4. Paolo Guerrieri, Pier Carlo Padoan (a cura di), *Regimi internazionali e politiche economiche nazionali. Il governo di un'economia mondiale tripolare*
5. Laura Guazzone (a cura di), *L'Europa degli anni novanta. Vol. I: La geopolitica del cambiamento*
6. Cesare Merlini (a cura di), *L'Europa degli anni novanta. Vol. II: Scenari per un futuro imprevisto*
7. Gianni Bonvicini, Ole Diehl, Karl Kaiser, Heinz Kramer, Cesare Merlini, Dominique Moïsi, Friedemann Müller, Jim M.C. Rollo, Jan Q.Th. Rood, Hans Stark, Joris Voorhoeve, Helen Wallace, *La Comunità europea e le nascenti democrazie dell'Est. Rapporto a Delors dei sei Istituti europei di Affari internazionali*
9. Roberto Spanò (a cura di), *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa*

A partire dal 1989, con l'improvviso crollo dei regimi comunisti in Europa orientale, l'assetto geopolitico del vecchio continente ha subito continui sommovimenti. L'area balcanica, in particolare, ha vissuto una crisi che, con drammatica rapidità, ha condotto la Jugoslavia alla dissoluzione e a una sanguinosa guerra civile che gli sforzi dell'Europa comunitaria non hanno saputo evitare. Ma, pur in condizioni assai differenti, gli elementi scatenanti della crisi jugoslava sono presenti in tutti i paesi balcanici ex-comunisti: innanzitutto la questione nazionale, con la presenza di consistenti minoranze etniche in Romania e Bulgaria, e la gravissima crisi economica che ha colpito tutta l'area e in particolar modo l'Albania. A ciò si aggiunge l'irrisolta questione dei confini interbalcanici — dal caso macedone al problema del Kosovo — che non ha mancato di coinvolgere direttamente o indirettamente anche Grecia e Turchia.

Tenendo conto della gravità e complessità della situazione nei Balcani, in questo volume un gruppo di studiosi ed esperti analizza e interpreta, sotto vari aspetti e da diverse angolazioni, i nuovi, drammatici, sviluppi di questa tormentata area dell'Europa, tanto vicina quanto poco conosciuta nel nostro paese.

Quest'opera, destinata sia agli specialisti sia al più vasto pubblico, si propone quindi di approfondire una realtà di cui si ha spesso, anche a causa della carente e superficiale informazione fornita dai *mass media*, un'immagine parziale o stereotipata.

L. 28.000, iva inclusa

ISBN 88-204-7669-X



9 788820 476694