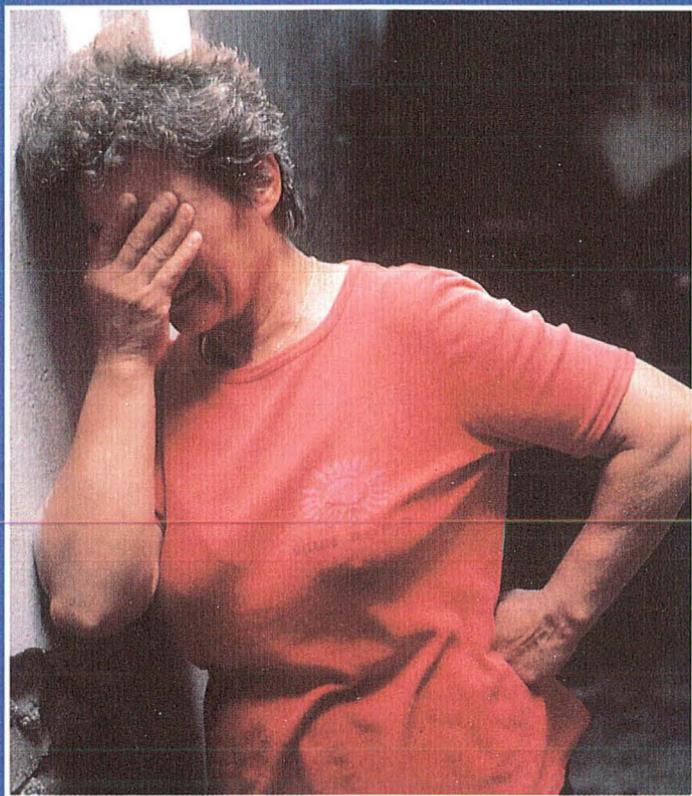


IAI - Lo Spettatore Internazionale



a cura di Marco Carnovale

LA GUERRA DI BOSNIA: UNA TRAGEDIA ANNUNCIATA

Attori nazionali e spettatori internazionali
del conflitto nella ex-Jugoslavia

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 al crescente interesse in Italia per la politica estera e per i problemi internazionali, all'indomani degli epocali avvenimenti del 1989. La pace, il disarmo e la sicurezza da una parte, l'integrazione europea, la cooperazione economica e lo sviluppo tecnologico dall'altra, costituiscono i principali argomenti che la collana affronta.

**Marco Carnovale, Andreas Corti, Maurizio Cremasco, Ettore Greco,
Marco Lachi, Alessandro Politi, Roberto Spanò**

LA GUERRA DI BOSNIA: UNA TRAGEDIA ANNUNCIATA

**Attori nazionali e spettatori internazionali
del conflitto nella ex-Jugoslavia**

a cura di Marco Carnovale

FrancoAngeli

Marco Carnovale è responsabile del Programma di Studi sull'Europa orientale dell'Istituto Affari Internazionali

Andreas Corti è collaboratore del Centro Militare Studi Strategici (CeMiSS).

Maurizio Cremasco è consigliere scientifico dell'Istituto Affari Internazionali.

Ettore Greco è ricercatore dell'Istituto Affari Internazionali.

Marco Lachi è ricercatore dell'Istituto di studi e di documentazione sull'Europa comunitaria e l'Europa orientale.

Alessandro Politi è ricercatore dell'Istituto Affari Internazionali.

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

In copertina: profuga croata davanti alla sua casa distrutta, Lipik, Slavonia occidentale: Area-Ovest Protetta dall'Onu.

Foto: Acnur/A. Hollmann

Copyright © 1994 by Istituto Affari Internazionali, Roma, Italy

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

Stampa Tipomozza - Viale Monza, 126 - Milano

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

Prefazione, di <i>Marco Carnovale</i>	pag.	7
Introduzione. La crisi jugoslava nel contesto internazionale, di <i>Marco Carnovale</i>	»	11
Parte I		
L'evoluzione politica nella regione in crisi		
1. Le prime secessioni: pace in Slovenia e tregua in Croazia, di <i>Marco Lachi</i>	»	27
2. Serbia: inarrestabile consolidamento monocratico, di <i>Andreas Corti</i>	»	41
3. Il processo di disgregazione della Bosnia-Erzegovina, di <i>Ettore Greco</i>	»	51
4. Il «Fronte Sud». La questione macedone, la situazione in Kosovo e i rischi di estensione del conflitto balcanico, di <i>Roberto Spanò</i>	»	63
Parte II		
La dimensione militare della guerra di Bosnia		
5. Lo svolgimento delle operazioni militari, di <i>Alessandro Politi</i>	»	87
6. Il livello paramilitare, di <i>Andreas Corti</i>	»	95

Parte III
Le reazioni internazionali

7. La Comunità Europea di fronte alla crisi jugoslava, di <i>Maurizio Cremasco</i>	pag. 109
8. I dilemmi della comunità internazionale di fronte al conflitto in Croazia e in Bosnia-Erzegovina, di <i>Ettore Greco</i>	» 134
9. Le potenze al margine: Russia e Turchia ed il conflitto post-jugoslavo, di <i>Marco Carnovale</i>	» 158
10. Alla riscoperta della frontiera orientale: l'Italia, la crisi jugoslava e il dibattito sul trattato di Osimo, di <i>Ettore Greco</i>	» 171
Appendice documentaria, a cura di <i>Luciana Rosa</i>	
1. Il piano di pace «Vance-Owen»	» 195
2. Stralci essenziali delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sulla crisi jugoslava	» 197
3. Cronologia (15 gen. 1992-31 dic. 1993)	» 212
Lista delle sigle	» 231

PREFAZIONE

Il biennio 1992-1993 ha visto cadere, uno dopo l'altro, tutti i tentativi di ricomposizione pacifica dei conflitti scatenati dalla dissoluzione della Repubblica federale jugoslava. Seppellita in quella data ogni residua speranza di rigenerazione dello Stato federale, le neonate repubbliche indipendenti avevano davanti a sé il compito di ritrovare un nuovo *modus vivendi*, tra di loro come all'interno di ciascuna. Alla comunità internazionale spettava invece favorire, prima di tutto diplomaticamente, una transizione pacifica e la rinascita economica e sociale di quel popolo dalle rovine della disgregazione comunista. Invece, dopo il riconoscimento internazionale dell'indipendenza di Slovenia e Croazia (il 15 gennaio 1992, cui è seguito tre mesi più tardi quello della Bosnia-Erzegovina) la situazione nella ex-Jugoslavia è precipitata, riportando in Europa gli orrori della guerra «calda», combattuta sul campo, che più di quaranta anni di «guerra fredda» avevano fatto dimenticare.

L'Istituto Affari Internazionali da tempo rivolge un'attenzione particolare ai problemi del post-comunismo nei Balcani. Nell'ambito del programma di studi sull'Europa dell'Est, diretto da chi scrive, dal 1991 si riunisce periodicamente un gruppo di lavoro sui Balcani. Si confrontano in questa sede i contributi di ricercatori interni ed esterni all'istituto, questi ultimi provenienti da altri istituti di ricerca internazionale italiani e dalle università, e della cui competenza l'istituto è onorato di essersi potuto avvalere.

Alle riunioni del gruppo sono stati invitati a partecipare, tra gli altri, anche giornalisti, diplomatici, militari, esponenti del mondo imprenditoriale. Inoltre, lo Iai ringrazia il contributo fornito al dibattito dai suoi soci collettivi che hanno partecipato alle riunioni del *Forum Est*, l'iniziativa che l'istituto ha inaugurato nel 1993 proprio per venire incontro alle esigenze di informazione dell'imprenditoria italiana nei confronti delle opportunità (e dei rischi) che si schiudono dopo il crollo del comunismo.

Questo volume, facendo partire l'analisi dal 15 gennaio 1992, si riallaccia a quello che lo Iai ha pubblicato in questa stessa collana, *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa* (a cura di Roberto Spanò), che a quella data si fermava. In questo periodo la situazione nella ex-Jugoslavia si è notevolmente aggravata. Se la condizione della Slovenia si è relativamente stabilizzata, rimane aperta quella croata, sia nei confronti della Serbia, che continua ad occupare larghe fasce del suo territorio, sia, soprattutto, nei confronti della Bosnia-Erzegovina. Qui il gruppo croato ha combattuto a volte con i serbi contro i musulmani, a volte con questi ultimi contro i primi. La maschera etnica non riesce però a nascondere il carattere di guerra civile della contesa tra tre popolazioni di religione diversa (ma questa non è una guerra di religione) che condividono razza, lingua e gran parte della loro storia. Sui Balcani incombe la minaccia di un ulteriore allargamento della guerra, questa volta anche al di fuori dei confini della ex-Jugoslavia, con potenziali conseguenze di coinvolgimento per l'Europa intera. Le stragi quotidiane che dilanano il paese potrebbero prima di tutto contagiare il Kosovo e forse anche il Sangiaccato, serbatoi musulmani nella nuova federazione serbo-montenegrina, e la Macedonia, in cui vive una cospicua minoranza musulmana albanese.

Ed è proprio sulla guerra di Bosnia che si incentra questo volume. L'introduzione vuole fornire un quadro di riferimento internazionale sul come la crisi jugoslava si inserisce nel contesto della caduta dei regimi comunisti in Europa orientale. Il primo capitolo, di Lachi, tratta del quadro politico di Slovenia e Croazia: nella prima la guerra è da tempo finita, non così nella seconda. I capitoli 2, 3, 4, 5 e 6 redatti da Corti, Greco, Spanò e Politi, analizzano gli sviluppi politici e militari all'interno dell'area della crisi bosniaca, spiegando anche le intricate delle relazioni tra forze politiche e forze armate, tra obiettivi politici e strategie e tattiche militari. Si cerca qui di capire come e perché i vari interpreti nazionali (ma in taluni casi sarebbe meglio dire sub-nazionali) hanno eseguito la marcia funebre per la Jugoslavia.

Nei capitoli 7 e 8, Cremasco e Greco percorrono la lunga serie di tentativi intrapresi dalle istituzioni internazionali e dai principali paesi dell'Occidente per porre fine a questa tragedia. Le conclusioni non sono incoraggianti: la comunità internazionale è stata in larga misura spettatrice passiva, pavida e spesso disattenta. Le maggiori potenze non hanno ritenuto di sobbarcarsi i costi (economici e militari) che sarebbero stati necessari per dotare le appropriate istituzioni internazionali

del mandato giuridico e degli strumenti operativi per porre adeguata pressione, politica, economica e militare, sulle parti in guerra.

Nel capitolo 9 ho analizzato il ruolo di due potenze geograficamente al margine della crisi, Russia e Turchia, che non hanno partecipato se non marginalmente agli sforzi internazionali, ma che hanno operato sul piano nazionale e che continuano ad avere interessi specifici nell'area in guerra. Con la crescita della potenza economica e politica della Turchia, e con la riaffermazione della politica estera nazionale russa, il loro coinvolgimento sembra destinato ad aumentare in futuro.

Nel capitolo 10, Greco analizza il passato ed il possibile futuro delle questioni relative al Trattato di Osimo che, al momento, è il problema più direttamente collegato agli interessi specifici italiani di tutta la crisi post-jugoslava. Dalla sua soluzione dipenderà la pacifica trasformazione delle relazioni dell'Italia con Slovenia e Croazia, eredi della Jugoslavia presso il nostro confine orientale.

Questo non è un libro di storia: agli storici resterà il compito di giudicare se le scelte della comunità internazionale si saranno dimostrate paganti. Questo volume ambisce però a contribuire ad una valutazione politica, che possa mettere il lettore in condizione di riflettere con cognizione di causa sulle radici del conflitto e sui possibili rimedi. Lo scopo deve essere quello di formulare ipotesi che possano essere proposte nel dibattito politico nazionale, oggi troppo spesso ingiustificatamente distratto da una guerra «sulla soglia di casa» che, se degenerasse ulteriormente, ci potrebbe anche coinvolgere.

Roma, dicembre 1993

Marco Carnovale

INTRODUZIONE

LA CRISI JUGOSLAVA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

di Marco Carnovale

1. Introduzione

Questo capitolo si propone di inserire la guerra nella ex-Jugoslavia nel contesto geopolitico europeo del post-1989. La Jugoslavia era uno Stato ad economia socialista, ma aperto dal punto di vista politico, e collocato in una posizione *sui generis* tra Est ed Ovest. Così, i recenti sviluppi in questo paese sono stati influenzati sia dagli eventi che hanno sconvolto l'Est europeo ex-comunista, sia dai pur fondamentali mutamenti in Europa occidentale. Ci si chiede qui, in che misura i cambiamenti in Europa orientale e la disgregazione della potenza sovietica hanno contribuito a scatenare le guerre jugoslave? La crisi jugoslava è stata causata dalla fine della Guerra Fredda, motivo per cui le grandi potenze avrebbero cessato di essere interessate al destino della federazione?

È ovviamente difficile fornire risposte univoche a queste domande¹. I legami tra le rivoluzioni est-europee del 1989, la fine della contrapposizione tra i blocchi in Europa ed i cambiamenti in Jugoslavia sono controversi e tutt'altro che lineari. Appare però semplicistico sostenere, come però è divenuta opinione diffusa nei media, che siano state le clamorose rivoluzioni nel Patto di Varsavia a liberare le forze che hanno portato la Jugoslavia alla catastrofe. La prima tesi di questo saggio è quindi che non sia possibile stabilire un legame causale tra gli eventi dal 1989 in poi in Europa orientale e nelle relazioni Est-Ovest e quelli in Jugoslavia. Mentre le cause primarie della crisi vanno cercate all'interno del paese, e soprattutto nella crisi economi-

(1) Per una trattazione della molteplicità dei fattori in gioco, cfr. Steven L. Burg, «Why Yugoslavia Fell Apart», *Current History*, vol. 92, no. 577 (November 1993), pp. 357-363.

ca e nel brusco calo del tenore di vita, la seconda tesi è che sia invece possibile stabilire un legame con il comportamento della comunità internazionale (specialmente in Occidente) di fronte al dipanarsi della tragedia jugoslava, specialmente nelle sue fasi iniziali. La terza tesi è che, alla fine del 1993, ogni possibilità di soluzione risiede in un efficace approccio multilaterale, in mancanza del quale non sarà possibile agli interpreti della tragedia jugoslava giungere ad una soluzione duratura delle attuali controversie.

2. La Jugoslavia e il crollo del comunismo

La divisione dell'Europa in due blocchi può essere indubbiamente interpretata prima di tutto come il fattore preponderante (anche se non unico, avendo l'equilibrio nucleare giocato qui un ruolo probabilmente decisivo) del quarantennale congelamento geopolitico nel vecchio continente. La fine della logica dei blocchi potrebbe quindi essere collegata alla crisi jugoslava, avendo fatto venir meno una ragion d'essere della Jugoslavia come paese cuscinetto, neutrale e non allineato. La rilevanza di questo collegamento è però confutabile, ed i paragrafi che seguono ne analizzeranno il perché.

La fine della Guerra Fredda è stata foriera di cinque conseguenze politiche fondamentali, che possono essere collegate alla crisi jugoslava: a) con il 1989 si è determinata la fine dei due blocchi politici e militari contrapposti in Europa; b) a questa è conseguita la liberazione dei paesi dell'Europa orientale dall'obbligo di integrazione economica e militare forzata; c) nel 1991 è seguito il crollo dell'Unione Sovietica; d) contemporaneamente, anche nel resto dell'Europa (e nel mondo, con poche eccezioni) si è definitivamente confermata la fine dell'ideologia marxista, e) infine, si è consumata la crisi terminale dell'economia di piano.

In primo luogo, il cambiamento geopolitico costituito dalla fine della logica dei blocchi potrebbe aver creato una opportunità per un'apertura dell'Occidente verso i paesi dell'ex-blocco orientale, specialmente da parte della Comunità Europea (dal 1° novembre 1993, con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, Unione Europea, UE). In Jugoslavia, questo era e rimane vero soprattutto per la Slovenia, l'unico paese ove si sia consolidata la percezione che esistesse una sorta di alternativa tra la continuata appartenenza alla Jugoslavia e l'inserimento nel contesto geopolitico occidentale.

Tuttavia, è apparso presto chiaro, dopo il 1989, e ben prima che la situazione precipitasse in Jugoslavia, come non fosse affatto divenuto più facile agli Stati ex-socialisti, neanche per i più progrediti sulla strada delle riforme, poter «entrare in Europa», come enunciava un luogo comune fin troppo abusato in quei paesi. Essi si sono resi forse in qualche limitata misura più «digeribili» economicamente (di nuovo, questo vale però nel caso della ex-Jugoslavia soltanto per la Slovenia, anche se è un'aspirazione della Croazia), ma trattano da una posizione di grande debolezza ed hanno sicuramente meno potere negoziale. Al di là di qualche reazione euforica del primo momento, la Comunità (e meno che mai oggi l'Unione) non ha mai veramente preso in considerazione l'allargamento alle repubbliche ex-jugoslave, e di questo sono stati generalmente consapevoli i diretti interessati.

Non è quindi plausibile la tesi che il desiderio da parte di alcune repubbliche di integrarsi ad Occidente sia stato un fattore preminente nella loro determinazione a voler disintegrare la Jugoslavia. Si potrebbe aggiungere, anche se questo non è sempre capitato nei paesi ex-socialisti, che la crisi jugoslava del post-1989 ha diviso, e quindi indebolito, l'Occidente verso cui un po' tutti i paesi dell'Est protendono, in particolare per quanto riguarda l'Unione Europea; ed un Occidente indebolito (come quello che emerge oggi dalla *débaclé* jugoslava) è sicuramente meno capace di assorbire nuovi membri nelle proprie istituzioni (nel medio e lungo termine) e, quello che è peggio, nei propri mercati (nel breve termine).

In secondo luogo, il 1989 ha portato la fine dell'azione integrativa forzata (rispettivamente economica e militare) all'interno del Comecon e del Patto di Varsavia. Più in generale, ha messo in crisi il principio cardine del socialismo reale che conferiva priorità all'internazionalismo ideologico sull'etnia e sull'identità nazionale. Ha aperto quindi il vaso di Pandora del nazionalismo e del particolarismo etnico e religioso est-europeo, che era stato da quella ideologia a lungo compresso.

La Jugoslavia, che pur non faceva parte del sistema integrativo sovietico, ne condivideva però in larga parte l'impostazione concettuale al suo interno. In particolare, durante gli anni ottanta, il federalismo titoista aveva sempre più lasciato spazio, nei fatti più che nella forma, al centralismo serbo, ed il paese è stato quindi facilmente contagiato dal virus particolaristico (solo in parte definibile come etnico o nazionalistico) che si andava affermando un po' in tutta l'Europa orientale post-sovietica.

Peraltro, si deve rilevare come, all'interno della Jugoslavia, fino all'inizio degli anni ottanta, l'integrazione inter-repubblicana, nel contesto dell'economia socialista del paese, aveva portato beneficio concreto a tutte le parti federate. Soprattutto, l'integrazione non era stata imposta dall'esterno, così come era capitato ai paesi del Comecon. È vero che non erano mancate recriminazioni (soprattutto slovene e croate) sul trasferimento netto di risorse dalle repubbliche più ricche del Nord verso il Sud, e così pure lamenti delle regioni povere (Kosovo e Macedonia) che si vedevano relegate ad un ruolo di perenne dipendenza da quelle ricche. È però anche indubbio che tra le repubbliche c'era stata una notevole dose di complementarità economica, da tutte volontariamente e più o meno proficuamente utilizzata per decenni. Questa complementarità non è stata alterata dal crollo del socialismo reale nei paesi del Comecon; già da prima, è stata vittima dell'exasperazione dei rapporti intra-repubblicani seguita alla disgregazione dei delicati equilibri di potere politico che il paese aveva ereditato da Tito.

Il terzo cambiamento in Europa orientale qui considerato è stato il crollo dell'Urss. Questo paese, dal 1948 in poi, era pressoché unanimemente visto come la principale minaccia per la propria sicurezza e indipendenza dalla dirigenza di Belgrado come da quelle delle repubbliche federate (ed anche dalle opposizioni) della Jugoslavia. Con il 1991, svaniva lo spauracchio di un'invasione da Est, che fungeva da potente collante per tutti gli jugoslavi, e quelle forze centrifughe che erano state da esso relegate in secondo piano erano quindi più libere di operare.

Sarebbe difficile però provare una correlazione tra sparizione dell'Urss come minaccia militare e disgregazione jugoslava. Infatti, i rapporti jugo-sovietici erano già buoni da oltre un decennio, sia a livello politico-diplomatico, sia economico e commerciale, e persino sul piano delle forniture di armamenti sovietici alle forze armate jugoslave. Ogni ragionevole paura di invasione era già completamente evaporata almeno dalla metà degli anni ottanta. Ciò è dimostrato dal fatto che i nazionalisti ed i militari jugoslavi, quegli stessi che, nel 1980, allorché morì Tito, avevano messo le difese anti-aeree in stato di allerta contro possibili sbarchi sovietici di truppe negli aeroporti jugoslavi (così come era accaduto pochi mesi prima in Afghanistan), simpatizzavano invece apertamente per i golpisti sovietici dell'agosto 1991, la cui vittoria avrebbe pure potuto oggettivamente rappresentare il risorgere di una minaccia militare per il paese.

La quarta conseguenza della rivoluzione del 1989 è stata il crollo verticale di quasi ogni residua attrazione per l'ideologia marxista in Europa, e anche in Jugoslavia. Qui, anche se nella variante nazionale *sui generis*, o forse proprio per questo motivo, l'ideologia manteneva ancora un peso politico ed un valore, se non altro, e paradossalmente, come elemento nazionalistico di coesione. E questo sia per il relativo successo che aveva avuto il marxismo jugoslavo se paragonato al resto dell'Europa orientale, sia per il ruolo del partito nell'affermazione dell'identità jugoslava dopo il 1945 (si ricorderà come Gilas ebbe a difendere il principio nazionale jugoslavo dalle pressioni di Stalin, mentre contemporaneamente Tito esercitava verso l'Albania pressioni del tutto simili a quelle sovietiche sulla Jugoslavia). Il primo, e decisivo, sintomo di questo cambiamento si è avuto all'inizio del 1990 con l'uscita dei comunisti sloveni dalla Lega dei comunisti di Jugoslavia.

Dopo il 1989, quindi, non è l'ideologia che fa posto al nazionalismo in Jugoslavia. È piuttosto il nazionalismo ideologizzato di Tito (o, se si preferisce, l'ideologia comunista nazionalizzata da Tito) cui vengono troncate le radici, che si disperde nei rivoli dei nuovi particolarismi che sono solo in minima parte riconducibili a matrici etniche o neonazionalistiche. Si ricordi, ad esempio, che in Bosnia-Erzegovina non ci sono sostanziali differenze linguistiche o etniche tra i contendenti, né si può definire il conflitto bosniaco una guerra di religione tra cattolici, ortodossi e musulmani.

Il quinto e ultimo effetto del 1989 qui considerato è stato il crollo definitivo di ogni residua illusione sulla riformabilità dell'economia di piano. In Jugoslavia l'economia era in crisi già da un decennio, ed era poi degenerata in una caduta verticale negli ultimi anni. Tuttavia, il collasso economico colpiva tutte le repubbliche jugoslave. È certo innegabile che si fosse innescata una viscerale acrimonia sui trasferimenti netti di risorse all'interno della federazione. Questo però non spiega il separatismo delle parti più povere, che di tali trasferimenti hanno potuto beneficiare. Per esempio, già dai primi anni ottanta si verificavano spinte centrifughe nel Kosovo, nonostante questa regione avesse usufruito di un trasferimento netto di risorse e nonostante la maggioranza albanese potesse facilmente constatare come l'indipendenza o un improbabile ricongiungimento all'Albania avrebbe portato ad un sicuro impoverimento e ad una caduta del tenore di vita. I motivi di queste spinte centrifughe sono stati soprattutto politici, anche se certamente i kosovari erano naturalmente portati a confrontarsi economicamente con gli altri jugoslavi (più ricchi) piuttosto che

con gli albanesi (certamente più poveri ma anche, al tempo di Hoxha, isolati e inaccessibili).

In conclusione, non è giustificato sostenere che i cambiamenti intervenuti nell'Europa dell'Est dal 1989 in poi abbiano in qualche misura provocato la guerra in Jugoslavia. Si può argomentare, al più, che in qualche misura questi avvenimenti abbiano creato le condizioni che hanno poi reso possibile l'estrinsecarsi di conflittualità che erano frutto di contraddizioni interne al paese ed alla politica miopicamente accentratrice del regime post-titoista.

3. L'atteggiamento internazionale come concausa di crisi

Le cause fondamentali del conflitto jugoslavo vanno dunque cercate in primo luogo all'interno del paese stesso, ma l'argomento non è oggetto del presente saggio². Tuttavia, altri studi di questo volume mettono in evidenza come, almeno in parte, una fetta di responsabilità possa essere fatta ricadere anche nelle reazioni, al tempo stesso pavide, incaute, e troppo spesso in ritardo, dell'Occidente in generale e dell'Europa occidentale in particolare.

L'Occidente nel suo complesso è stato colpevole prima di tutto di ritardo nel percepire l'irreversibilità e la gravità del mutamento in corso. I governi hanno cercato strenuamente di favorire la sopravvivenza di un assetto politico (la federazione jugoslava) con la quale aveva imparato a convivere, anche se essa sempre più chiaramente appariva condannata. In particolare, i governi occidentali hanno inizialmente cercato di favorire il mantenimento della stabilità tramite la preservazione dello *status quo*. L'equazione stabilità = *status quo* era infatti vincente durante la Guerra Fredda. Invece, dopo il 1989, lo *status quo* era diventato instabile, e la stabilità andava ricercata nella gestione del cambiamento. Ciò era vero in Jugoslavia come in Urss, ed avrebbe richiesto un radicale mutamento dell'approccio, giustificatamente cauto, che aveva solitamente visto l'Occidente disposto ad accettare l'egemonia sovietica in Europa orientale durante la Guerra Fredda (e quella serba che si andava via via manifestando in Jugoslavia durante gli anni ottanta) se questo poteva servire a

(2) Per una trattazione delle cause interne delle fasi iniziali della crisi jugoslava, si veda il volume pubblicato a cura di Roberto Spanò, *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1993 (Lo spettatore internazionale, 9).

mantenere la stabilità, definendo quest'ultima come la mancanza di situazioni di conflitto esplosivo che avrebbero potuto coinvolgere in qualche modo anche il blocco occidentale.

Dopo la prima fase di conservatorismo nell'atteggiamento dell'Occidente di fronte alla disgregazione del paese, è seguita una generale confusione di reazioni sconnesse e spesso contraddittorie, caratterizzata dalla differenziazione delle varie posizioni nazionali dei principali paesi, accomunati tutti però dalla poca chiarezza di obiettivi e di mezzi volti al loro raggiungimento. I principi in base ai quali disegnare gli atteggiamenti dei vari paesi (o, quando ci si è riusciti, quelli comunitari) sono stati troppo spesso confusi; valga per tutti l'esempio del principio dell'autodeterminazione dei popoli, usato e spesso abusato per giustificare il diritto alla secessione dei popoli e persino delle minoranze³.

Data la poca chiarezza dei principi, non sorprende che i paesi occidentali abbiano esibito poca chiarezza anche nei mezzi tramite i quali hanno cercato di perseguirli. Non c'è stata chiarezza, ad esempio, nelle decisioni che hanno determinato la reazione alla violazione sistematica da parte degli attori regionali dei diritti ai quali i governi occidentali sostenevano di volersi ispirare. Per esempio, non c'è stata reazione coerente contro chi ha violato la carta dell'Onu, così come quelle di Helsinki e Parigi, sia in materia diritti umani, sia di diritti delle minoranze, sia di confini territoriali.

Alla poca chiarezza di principi e di mezzi non ha certo giovato una certa velleità nelle ambizioni, in base alle quali vari paesi occidentali, individualmente o collegialmente, hanno creduto di voler intervenire nella crisi post-jugoslava. In primo luogo, si ricorda l'azione controproducente della Comunità all'inizio del periodo preso in esame in questo volume (inverno 1991-1992), durante il quale i Dodici, sulla scia dell'entusiasmo per la firma del trattato di Maastricht, hanno creduto di poter mettere in pratica una politica estera comune solo per il fatto di averne decretato l'auspicabilità nel trattato stesso⁴.

(3) Le due cose invece sono molto diverse tra di loro. Il diritto all'autodeterminazione dei popoli è sancito dalla Carta delle Nazioni Unite e dall'Atto Finale di Helsinki (poi ripreso dalla Carta di Parigi del 1990). Il diritto alla secessione può essere incorporato nella costituzione di uno Stato, ma non è incluso nei documenti di cui sopra. Vedi Max Kampleman, «Secession and the Right of Self-determination: an Urgent Need to Harmonize Principle and Pragmatism», *The Washington Quarterly*, vol. 16, no. 3 (Summer 1993), pp. 5-12.

(4) Si veda a questo proposito il capitolo 7 nel presente volume.

Questa azione, goffa e frettolosa, da parte della Comunità è stata, in retrospettiva, sicuramente dannosa. Il fallimento dell'intervento comunitario in Jugoslavia ha provocato un'onda lunga di scetticismo e disillusione, fornendo facile bersaglio ai critici preconcepi della stessa politica estera e di sicurezza comune che si era voluto sperimentare troppo presto e senza preparazione adeguata. Se non ci fosse stata l'umiliazione della Comunità in Jugoslavia, forse il referendum danese del giugno 1992 (quando, mentre gli osservatori della Comunità venivano scherniti e paralizzati in Jugoslavia, il voto di poche migliaia di danesi scuoteva le fondamenta del trattato di Maastricht) avrebbe avuto esito diverso, ed il processo di integrazione europea ne avrebbe giovato.

La responsabilità di questa poca avvedutezza non è però addebitabile tanto alla Comunità in quanto tale, che non aveva né i mezzi né il mandato per fare molto più di quanto non abbia fatto; quanto soprattutto ad alcuni paesi membri che hanno agito unilateralmente, squilibrando quel poco che la Comunità avrebbe potuto realizzare collegialmente. La Germania spingeva per il riconoscimento di Slovenia e Croazia prematuramente, contro le raccomandazioni della stessa commissione «Badinter» incaricata dalla Comunità di stabilire i criteri per il riconoscimento dell'indipendenza (aveva indicato Slovenia e Macedonia, esprimendo invece riserve su Croazia e Bosnia-Erzegovina).

Forse esagera chi sostiene che il riconoscimento, di fatto unilaterale, di Slovenia e Croazia da parte della Germania sia stato il primo segno di una rinata politica di potenza tedesca. Ma per molti è stato legittimo domandarsi se tale atto sia stato, dopo quattro decenni di europeizzazione della Germania, un sintomo della germanizzazione della nascita politica estera europea ripetutamente negato dal Cancelliere Kohl. Altri paesi europei hanno parimenti perseguito approcci nazionali, per lo più dettati da considerazioni di breve periodo, che certo non hanno contribuito all'efficacia dell'azione della Comunità.

A tutto questo non ha certamente giovato l'atteggiamento americano. Questo è stato prima improntato a distacco, se non indifferenza, e poi, col cambio di amministrazione, si è via via caratterizzato con ripetuti aggiustamenti di rotta e con tentativi di intervento umanitario sporadici e maldestri - si pensi ad esempio agli aviolanci di generi di prima necessità dell'inverno 1993. È mancato, invece, l'indispensabile ruolo guida americano che solo avrebbe potuto, forse, convogliare utilmente le energie degli paesi europei occidentali verso forme di intervento più decise e risolutive⁵.

(5) Si veda il capitolo 8 nel presente volume.

In conclusione, è difficile sostenere che il contesto dell'atteggiamento occidentale abbia avuto una qualunque ripercussione positiva nel dipanarsi della guerra di successione jugoslava, salvo il palliativo degli interventi umanitari, che hanno certamente alleviato le sofferenze di parte della popolazione coinvolta nella guerra, anche se, visto che buona parte degli aiuti vengono intercettati dalle milizie in guerra, al costo di prolungare il conflitto. Anche questo, però, è stato sminuito di fronte alla palese mancanza di volontà di accettare costi e rischi più che nominali. C'è chi è arrivato a sostenere, parafrasando lugubremente quello che il presidente americano Wilson ebbe a dire per giustificare l'intervento nella prima guerra mondiale, che gli aiuti umanitari abbiano reso la Bosnia «*safe for genocide*».

Più facile trovare le ripercussioni negative dell'intervento europeo, scoordinato, mal focalizzato e peggio implementato. L'attivismo diplomatico iniziale degli europei ha certamente creato aspettative che poi sono state deluse, sia nell'ambito del dibattito sull'«allargamento» della Comunità Europea, sia nelle interminabili disquisizioni che hanno accompagnato quello che si è poi rivelato l'effimero intervento di osservatori comunitari. L'esitazione occidentale ha sicuramente rinforzato l'impressione che la forza paga e quindi, via via che la crisi peggiorava, ha disincentivato il compromesso. Il costo politico, economico e umano di questa mancanza di compromesso è destinato a gravare a lungo sulle popolazioni slave meridionali.

4. Prospettive future

Dalle riflessioni qui proposte, e più in generale dagli studi presentati in questo volume, accanto alle specifiche tesi sostenute dagli autori nei rispettivi capitoli, emergono alcune considerazioni di fondo. In primo luogo, è urgente che i paesi dell'Europa occidentale si adoperino affinché i principi ispiratori della propria politica estera siano ridefiniti e apertamente chiariti. Con la Guerra Fredda è finita anche l'epoca che potremmo definire degli «pseudo-valori di comodo», quando nel nome del (allora legittimo ed incontrovertibile) interesse di sicurezza superiore le democrazie occidentali dovevano evitare di reagire alle brutali violazioni dei propri principi sia da parte dei paesi del socialismo reale, sia, in più casi, da parte di paesi all'interno dello stesso sistema occidentale.

Questi principi sono, e non potrebbe essere altrimenti, quelli universali, sottoscritti nella Carta dell'Onu, nell'Atto Finale di Helsinki e nella Carta di Parigi⁶. Su di essi si basa ogni progetto di riassetto geopolitico del dopo-Guerra Fredda. Tra questi, i diritti umani (quindi dell'individuo) devono essere prioritari sui diritti dei popoli e delle minoranze (quindi delle collettività). In caso contrario, sarebbe arduo pensare di poter trovare un'unità di misura che possa sostituire l'individuo: in seno a ciascuna minoranza inevitabilmente sorgono altre minoranze, in un micidiale gioco di esplosive scatole cinesi di cui la guerra di Bosnia potrebbe essere solo il presagio iniziale.

Durante la Guerra Fredda, un'attiva difesa di quei diritti umani sarebbe stata pericolosa per la stabilità e quindi per la sicurezza, in quanto avrebbe rischiato di provocare un conflitto armato con le dittature comuniste guidate dall'Urss. Oggi è la mancanza di una loro difesa adeguata che rischia di provocare l'esplosione di ulteriori conflitti: non difendere i diritti umani oggi vuol dire permettere che situazioni di crisi locali, inizialmente circoscritte, possano conflagrare in conflitti più ampi e coinvolgere prima di tutto i paesi europei più vicini, tra cui l'Italia.

Nell'ex-Jugoslavia, dopo due anni di passività, l'Europa ospita il primo caso di guerra combattuta tra Stati dal 1945. Anche se si potrebbero fare ragionamenti rassicuranti sul perché le guerre post-jugoslave non sono in procinto di conflagrare, sarebbe imprudente, e non in nome di astratti ideali, ma per freddo calcolo politico, dare per scontato che questa guerra sia destinata comunque a rimanere contenuta e non riguardarci direttamente⁷. Le variabili in gioco sono così aleatorie, ed i costi di un'errata valutazione sarebbero così catastrofici, da rendere una sottovalutazione del pericolo assolutamente inaccettabile.

(6) I diritti umani fondamentali, quelli cosiddetti di «prima generazione», sono l'inviolabilità dell'individuo e la sua libertà di espressione, di informazione, di movimento, e sono intrinsecamente inalienabili. Possono quindi essere trattati indipendentemente da fattori politici specifici di ciascuno Stato. Mentre i diritti di «seconda generazione» sono quelli di carattere economico (p. es. il diritto al lavoro); è solo tra quelli, più controversi, di «terza generazione» che si parla di diritti delle minoranze.

(7) Per un'analisi sulle ragioni per le quali è improbabile che il conflitto jugoslavo si estenda, si veda John Fenske, «The West and the "Problem from Hell"», *Current History*, vol. 92, no. 577 (November 1993), pp. 353-356. L'autore sostiene che, a differenza del 1914, le potenze balcaniche oggi non godono della protezione di grandi potenze a loro legate, e che anzi queste hanno provveduto a prendere le distanze dai loro tradizionali alleati.

Conseguentemente, dopo essere stati definiti, i principi di cui sopra vanno difesi in concreto. Fare questo naturalmente costerà, sia economicamente, sia in termini di rischio politico, sia, in caso di interventi militari, in termini di vite umane. Ma è nell'interesse degli europei occidentali predisporre a pagare tali costi nelle fasi iniziali di una crisi, piuttosto che rischiare di pagarne di molto maggiori dopo, a crisi degenerata.

Anche se i vecchi schemi geopolitici corrispondenti alla divisione dell'Europa in blocchi sono oggi superati, dalla Guerra Fredda si può comunque trarre almeno una utile lezione per il futuro: è possibile per interessi diversi, magari incompatibili fra di loro, trovare un *modus vivendi* che esca dalla logica del «gioco a somma zero» (o a somma negativa) che è quasi sempre rappresentato dalla guerra. Durante la Guerra Fredda si era arrivati alla «coesistenza pacifica» tra i due blocchi: uno stato di cose non completamente soddisfacente per nessuna della parti, ma che entrambe accettavano come migliore della guerra.

Le parti oggi in lotta nei molteplici conflitti, bilaterali e multilaterali, che insanguinano il vecchio continente, devono a loro volta accordarsi su nuove forme di coesistenza pacifica. Molti dei paesi non direttamente coinvolti in conflitti possono sicuramente offrire un contributo maggiore alla loro risoluzione di quanto non abbiano fatto finora. Ci si riferisce qui soprattutto a quei paesi che hanno le risorse, politiche, economiche e militari per farlo, e quindi all'Occidente. Ma nessun paese, per quanto potente, è in grado di operare in questa direzione da solo. Nell'Europa degli anni novanta, manca, nel bene e nel male, un paese egemone in grado di imporre la propria politica, e quindi la scelta obbligata è quella multilaterale.

Nel caso del conflitto post-jugoslavo esaminato in questo volume, la mancanza di coordinamento multilaterale ha portato ad interventi per lo più tardivi e maldestri dell'Occidente, sia a livello nazionale, sia attraverso le istituzioni internazionali, chiamate frettolosamente in causa ma non senza il necessario mandato politico e non equipaggiate dei necessari strumenti operativi dai rispettivi Stati membri. La Russia e la Turchia, le due altre potenze al margine della regione dei conflitti, non hanno voluto o potuto agire più incisivamente⁸. A livello paneuropeo, si ricordi come il Centro per la Prevenzione dei Conflitti della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Csce) non sia stato dotato che di risorse umane e materiali appena simboliche.

(8) Si veda il capitolo 9 in questo volume.

L'unica alternativa al potenziamento del ruolo multilaterale, da espletare attraverso un adeguato potenziamento delle istituzioni preposte, che già esistono, sta nel cercare soluzioni ai conflitti balcanici tramite un riassetto geografico. Secondo chi scrive non sarebbe però opportuno cercare soluzione alle nuove sfide geopolitiche attraverso lo spostamento dei confini, che devono rimanere inviolabili (anche se non necessariamente immutabili). E questo non per pregiudizio, ma perché non sono i confini «sbagliati» la causa della guerra in Jugoslavia.

Si potrebbe sostenere che i confini europei vadano cambiati; che siano solo una effimera rappresentazione di una correlazione di forze «isobare della potenza tra gli Stati» nazionali, ove gli Stati di potenza emergente si espandono mentre i più deboli devono accettare l'inevitabile restrizione dei propri confini. Il cambiamento di confini viene qui visto come strumento per una nuova, non più statica, sistemazione geopolitica che tenga conto delle continue variazioni nella correlazione della forza tra gli Stati⁹. Chi sostiene l'auspicabilità del cambiamento dei confini spesso sostiene anche, a parziale supporto della propria tesi, che comunque i confini dell'Europa di Helsinki sono già stati violati, il tabù della Guerra Fredda (quando i confini erano congelati, anche a causa dell'effetto deterrente delle armi nucleari) è stato infranto, e quindi bisogna cavalcare la tigre del cambiamento cercando di giostrare per ottenerne il massimo vantaggio.

Non è questa la sede per discutere dei meriti generali di tale approccio; se ne affronterà solo la rilevanza nel caso jugoslavo. Tuttavia, è errato sostenere che confini europei sono stati violati dopo il 1989. Alcuni confini sono cambiati, ma nessuno è stato spostato e nessuna violazione è stata (al momento di scrivere, nel dicembre 1993) riconosciuta.

Un confine europeo della Guerra Fredda è stato eliminato - quello tra le due Germanie. In questo caso, un confine politico è diventato semplice confine amministrativo tra regioni di uno stesso Stato. Cambiamenti di questo genere, che eliminano confini e uniscono gli Europei, non offrono in sé motivo di recriminazione. È anzi auspicabile che questo esempio venga seguito via via che si procederà verso la costruzione dell'Unione Europea. La riunificazione tedesca non ha certamente rappresentato una violazione di confini.

Al contrario, alcuni altri confini europei, che erano solo amministrativi durante la Guerra Fredda, sono diventati confini politici con

(9) Carlo Jean, «Ripensare la sicurezza nell'età dei nazionalismi», *Limes*, n. 1-2 (gennaio-maggio 1993), pp. 283-294.

l'accordo delle parti interessate. Questo è stato il caso di Urss e Cecoslovacchia. Resta da vedere se gli Stati neo-indipendenti che ne sono derivati trarranno giovamento da queste scissioni, e ci sono ragioni fondate per dubitarne. Ma anche durante la Guerra Fredda, nella carta di Helsinki che si vuole vedere superata, era previsto che i confini potessero cambiare di comune accordo. Anche in questo caso, la nascita della Comunità degli Stati Indipendenti e degli Stati di Cechia e Slovacchia non hanno rappresentato una violazione dei confini.

Ci sono poi stati confini amministrativi che sono diventati confini politici senza l'accordo tra le parti - in Jugoslavia. Anche qui, tuttavia, non sono stati spostati i confini che già delimitavano le repubbliche federate jugoslave. Al momento di scrivere queste righe (dicembre 1993) sembra inevitabile che la Bosnia debba essere divisa in tre Stati. A prescindere dal dubbio merito di tale soluzione, anche in questo caso non si tratterebbe di spostamento di confini, a danno di una parte ed a vantaggio di un'altra, ma solo di una suddivisione interna di uno Stato.

In conclusione, emergono due considerazioni di fondo. In primo luogo, in nessun caso, nell'Europa che emerge dalla Guerra Fredda, sono stati spostati confini *de jure*. Secondo, in nessun caso, finora, sono stati riconosciuti internazionalmente degli spostamenti *de facto* che siano stati ottenuti illegalmente con la forza (da parte della Croazia ai danni della Bosnia, da parte della Serbia ai danni di tutte e due, e all'interno dell'ex-Urss). È di fondamentale importanza che tali riconoscimenti non vengano accordati.

C'è un altro motivo per il quale il cambiamento dei confini europei (e di quelli balcanici in particolare) è sconsigliabile come terapia ai mali politici del continente, ed è che, pur ammettendo la desiderabilità di tale cambiamento, è difficile delineare modalità di attuazione accettabili. Prima di tutto, in base a quali criteri andrebbero effettuati i cambiamenti? La volontà concorde degli Stati sovrani interessati potrebbe essere una prima condizione necessaria, ma non sarebbe sufficiente perché non rifletterebbe le propensioni delle popolazioni di frontiera.

La volontà delle popolazioni residenti nelle zone interessate, espressa tramite referendum, potrebbe essere un'alternativa. In astratto questo principio è ineccepibile, ma con quale criterio definire le aree ove poi svolgere i referendum? A questa cruciale domanda non è stata ancora data risposta soddisfacente, né forse potrà mai essere data vista l'interpenetrazione geografica e la commistione etnica delle popolazioni interessate.

Cambiamenti di confini tramite l'uso della forza sono certamente possibili, sia ad opera del più forte degli Stati interessati contro il più debole, sia (in via ipotetica) da parte della comunità internazionale nei confronti di una o più delle parti in lotta. Nel primo caso si riporterebbero le relazioni internazionali allo Stato di natura hobbesiano, il che non costituirebbe un risultato particolarmente encomiabile per il continente che ha appena superato la Guerra Fredda. La seconda ipotesi, si è chiaramente visto nella crisi jugoslava che le grandi potenze non hanno la volontà politica di pagare il prezzo politico ed economico che la sua attuazione comporterebbe.

Come corollario allo spostamento di confini si propone talvolta lo spostamento delle popolazioni, al fine di rendere etnicamente più omogenee le regioni in crisi, separando le parti in lotta e non obbligando alla convivenza chi ha dimostrato di non desiderarlo¹⁰. Il problema nella ex-Jugoslavia è però che ci sono inestricabili commistioni di popolazioni, prima di tutto in Bosnia-Erzegovina; anzi, non si tratta neanche di vere e proprie popolazioni (stesso ceppo etnico e stessa lingua) ma di raggruppamenti dai contorni confusi e dagli obiettivi incerti. serbi e croati combattono i musulmani a Zepce e Konijc; croati e musulmani combattono i serbi a Brcko, Tuzla, Sarajevo; musulmani e serbi combattono i croati a Mostar; infine, i musulmani si combattono fra di loro a Bihac¹¹. Chi spostare, e dove, per «separare» i contendenti? Accomodamenti precari come il piano Vance-Owen o quello succedutogli ad opera di Stoltenberg e dello stesso Owen possono essere utili nel breve termine per guadagnare tempo, ma nel medio e lungo termine non sono sufficienti: i confini a pelle di leopardo sono illogici economicamente, precari politicamente ed indifendibili militarmente; un nuovo invito alla guerra e ad annessioni incrociate in un futuro prossimo. La via più difficile, quella della coesistenza pacifica, appare però l'unica praticabile.

Mettere in discussione i confini europei oggi, per non parlare del riconoscerne le alterazioni ottenute con la forza, creerebbe più problemi di quanti non ne risolverebbe. Il che non vuol dire che gli assetti di confine non possano essere cambiati con l'accordo delle parti: sostenere che i confini sono inviolabili non vuol dire che siano immutabili. Ma ogni modifica, per essere accettabile, dovrà avvenire pacificamente e con l'accordo delle parti.

(10) L'autore ringrazia Lucio Caracciolo per aver delineato questa ipotesi.

(11) Cfr. *The Economist*, 20 November 1993, p. 27.

Parte I

L'evoluzione politica nella regione in crisi

1. LE PRIME SECESSIONI: PACE IN SLOVENIA E TREGUA IN CROAZIA

di Marco Lachi

1. Slovenia

Con il raggiungimento del riconoscimento internazionale dell'indipendenza, nel gennaio del 1992, lo Stato sloveno ha dovuto affrontare non poche difficoltà legate all'affrancamento dalla realtà precedente, in termini sia di ristrutturazione del quadro normativo, politico ed amministrativo del paese, sia di autonomo inserimento nel contesto dei rapporti internazionali.

La costruzione del nuovo Stato è stata fortemente ostacolata dall'eredità di un sistema parlamentare tricamerale molto complesso che, a causa delle diverse maggioranze presenti nelle tre Camere, ha reso ardua l'amministrazione del paese. Questa difficoltà ha ostacolato sia il primo governo, guidato dal cristiano democratico Peterle (espressione di una affollata e relativamente conflittuale coalizione di partiti oppositori - Demos - del vecchio regime), sia quello successivo condotto dal liberaldemocratico Drnovsek.

Solamente la revisione costituzionale, che ha introdotto un parlamento di fatto monocamerale (la seconda Camera ha una funzione solamente consultiva), ed una legge elettorale con uno sbarramento al 5%, ha consentito una notevole riduzione dei partiti presenti in parlamento e l'avvio di un processo di aggregazione per aree politiche. La nuova legge elettorale ha bruscamente ridimensionato le piccole formazioni politiche, più o meno raccolte nell'ambito della precedente coalizione anticomunista Demos, ed ha premiato invece i partiti più forti e meglio strutturati dal punto di vista organizzativo.

La vittima più illustre, il Partito democratico (che era stato l'iniziatore della lotta per l'indipendenza ed aveva assunto cariche della massima importanza nei precedenti governi sloveni quali gli Esteri

con Rupel e gli Interni con Bavcar), dopo la grave sconfitta elettorale, ed a causa di una serie di contrasti interni, ha rinunciato ad aderire al nuovo governo. Anche altre formazioni politiche, già presenti in forme diverse nella coalizione del Demos, non avendo raggiunto il *quorum* necessario, non sono presenti in parlamento.

I veri vincitori delle elezioni di dicembre sono risultati così il Partito liberaldemocratico del premier Drnovsek seguito dal Partito cristiano democratico di Peterle e dalla Lista unita, ora Unione socialdemocratica, costituita dai quadri della ex-Lega dei comunisti, dai cristiano sociali e da altri gruppi di ispirazione operaistica. A questa coalizione, che dopo lunghe trattative è riuscita a formare il secondo governo Drnovsek (dicembre 1992), sono stati aggregati altri soggetti politici, già membri del Demos ed il cui peso politico risulta ormai marginale, quali il Partito socialdemocratico ed i Verdi di sinistra.

Il nucleo più consistente dell'opposizione è formato invece dal Partito popolare di Podobnik di ispirazione cristiano moderata e dal movimento nazionalista di Jelincic, attualmente spaccato tra una componente nazional-popolare guidata dallo stesso Jelincic e da quella più fortemente caratterizzata a destra dei suoi contestatori.

In questo quadro, la grande coalizione al governo appare difficilmente attaccabile. L'eventuale caduta del secondo governo Drnovsek potrebbe verificarsi solamente nel caso di un'insanabile conflitto di interessi tra i tre maggiori partiti, il che, attualmente, appare poco probabile. Anche i tentativi di apertura da parte del Partito popolare nei confronti dei cristiano democratici, al fine di espellere dalla coalizione governativa gli ex-comunisti e di costituire, ancora con Drnovsek, un nuovo governo di centro destra non hanno dato frutto. I democristiani, che probabilmente contano su un assorbimento, nel tempo, di tutti o parte dei popolari nelle proprie file, non hanno voluto rischiare una rottura con il maggior partito sloveno, quello liberaldemocratico di Drnovsek, che avrebbe molto probabilmente rifiutato una coalizione dominata da due partiti assai simili.

La situazione politica del paese appare così tendenzialmente stabile almeno fino alle elezioni comunali, previste nella seconda metà del 1994, quando potrebbe forse prendere forma un primo tentativo di riaccorpamento del mondo politico sloveno in tre o quattro grandi formazioni. Tale evoluzione sembra però richiedere tempi più lunghi e, almeno per quanto concerne la prossima tornata elettorale, non sono probabili mutamenti radicali del panorama politico, tranne nel caso prendesse vita un partito di centro (il cui congresso costitutivo

è previsto per il marzo di quest'anno) con la confluenza dei liberal-democratici di Drnovsek, dei democratici di Bavcar e Rupel, degli ecoverdi di Tancig e del piccolo partito socialista.

Una concentrazione dei partiti al centro dell'area politica porterebbe probabilmente alla costituzione di un partito di destra o centro destra, con l'apporto dei cristiano democratici e dei popolari, e con l'aggiunta di qualche piccola formazione, non di estrema destra. Resterebbe probabilmente sola, a sinistra, l'Unione socialdemocratica che, nel caso di una relativa tenuta elettorale, potrebbe risultare l'ago della bilancia per la realizzazione di un nuovo governo.

Il nuovo Stato sloveno ha lavorato per favorire il proprio progressivo inserimento nel contesto politico ed economico internazionale. Al di là della sua limitata dimensione, ha saputo valorizzare accortamente la sua situazione di non coinvolgimento nel conflitto nei Balcani (dal quale ha cercato di separarsi e distinguersi in tutti i modi) e la sua posizione geografica di area di transito per i collegamenti europei Est-Ovest e Nord-Sud.

Inoltre, la relativa stabilità interna del paese ed un processo coerente della trasformazione della sua economia, pur tra varie difficoltà, verso forme di libero mercato, hanno consentito un graduale ma abbastanza rapido inserimento nelle maggiori organizzazioni internazionali (la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, Csce; l'Onu e le sue agenzie specializzate; il Consiglio d'Europa; l'Iniziativa centro-europea; la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, Bers; il Fondo monetario internazionale, Fmi; la Banca internazionale della ricostruzione e dello sviluppo, Birs; l'Agenzia internazionale per lo sviluppo e, tra breve, il General Agreement on Tariffs and Trade, Gatt).

Altrettanto vitali per il consolidamento del suo ruolo internazionale sono risultati l'assunzione dello status di membro associato dell'Efta (giugno 1993) e soprattutto, dopo la firma dell'accordo di cooperazione con la Comunità europea nell'aprile del 1993, l'inizio dei colloqui che forse consentiranno alla Slovenia di diventare membro associato dell'Unione Europea già entro il 1994.

La Slovenia ha inoltre avviato, nel corso del 1993, anche una serie di trattative bilaterali con i paesi dell'Europa centro-orientale (Polonia, Cechia, Slovacchia ed Ungheria) aderenti alla cosiddetta «iniziativa di Visegrad» e facenti parte della Cefta (Central Europe Free Trade Agreement), al fine di entrare a far parte, entro il 2001, della zona di libero scambio.

Nel dicembre del 1993 sono stati conclusi gli accordi con la Cechia e la Slovacchia; seguiranno, nei primi mesi del 1994, quelli con l'Ungheria e, più tardi, con la Polonia. Questo nuovo pacchetto di accordi, interessante sotto il profilo economico, assume per la Slovenia anche una valenza politica «speciale», nella prospettiva di una maggior coesione con i paesi dell'Europa centrale, quale ulteriore contrappeso, almeno nelle intenzioni slovene, alla ricorrente tendenza della politica internazionale a ricollocare il paese nell'area balcanico-jugoslava.

Per quanto riguarda i rapporti bilaterali, si ricordano qui soprattutto quelli con la Germania, che è stata uno dei «padrini» dello Stato sloveno, e con due dei paesi confinanti: l'Italia e la Croazia. Com'è noto, la presenza economica, culturale ed anche politica del mondo tedesco in Slovenia è stata da sempre ragguardevole e si è accentuata in questi primi due anni di indipendenza del paese. Tralasciando differenti aspetti della collaborazione economica, pur notevoli, va soprattutto attirata l'attenzione sulla quasi capillare partecipazione di tutta una serie di enti (federali, dei länder o privati) a supporto del rinnovo normativo, burocratico ed anche economico del paese.

A questo proposito, l'attenzione della Slovenia, nei primi tempi fortemente concentrata sui rapporti con i vertici federali, si è in seguito articolata anche in una più diffusa collaborazione con i potenti länder tedeschi (soprattutto con il libero Stato di Baviera), più omogenei con le piccole dimensioni slovene. L'aiuto tedesco, di grande importanza per uno Stato che ambisce dotarsi di una struttura conforme a quella dei paesi dell'Europa comunitaria, ha cominciato ad assumere una valenza anche politica, oltre che economica, così da dare l'impressione di una graduale confluenza della Slovenia in un'area geopolitica condizionata in modo crescente dalla Germania.

Al di là degli interessi contingenti, la prospettiva di una tutela tedesca troppo stretta ha suscitato qualche perplessità in molti ambienti sloveni, che hanno indicato la necessità di un certo riequilibrio nei rapporti della Slovenia con l'estero. È stata così messa in luce l'utilità di un rapporto più ampio con la vicina Italia, sia perché esiste un interesse comune a rafforzare la collaborazione in alcuni importanti settori, sia per avere un'altro importante interlocutore tra i membri dell'Unione Europea.

I rapporti tra l'Italia e la Slovenia possono essere definiti normali, anche se periodicamente disturbati da piccole incomprensioni che trovano però immediata eco nel dibattito politico interno e rendono a volte più difficoltosa una ripresa del dialogo in vista di iniziative di

collaborazione. La parte slovena ha più volte dato notizia di atteggiamenti non favorevoli dell'Italia in occasione dell'accoglimento della Slovenia nel Consiglio d'Europa e nel Fmi come pure nel corso delle trattative per l'accordo di collaborazione con la Comunità.

Da parte italiana, invece, si è ripetutamente sottolineata l'intransigenza slovena nel corso delle trattative per il rinnovo degli accordi di Osimo, in particolare per quanto concerne il problema dei beni abbandonati in Istria dagli optanti italiani¹. Vi è comunque un'interesse obiettivo da parte dell'Italia alla stabilità politica ed economica di un paese confinante (e ai margini del conflitto balcanico) oltre ad una maggior presenza finanziaria ed industriale, finora poco consistente.

Inoltre, nel quadro della rinegoziazione degli Accordi di Osimo (da tempo oggetto di trattative da parte di commissioni specializzate), vi sono prospettive per una collaborazione adriatica (porti e linee marittime) e per un impegno comune nella realizzazione di infrastrutture di trasporto lungo la direttrice est-ovest, che consentirebbe migliori possibilità di collegamento tra l'Italia e l'Europa centro-orientale.

Infine, circa i rapporti con la Croazia, oggetto di una più dettagliata analisi nei paragrafi che seguono, va rilevato che gli ultimi atteggiamenti del governo sloveno sembrano indirizzati a lasciare che il ricorrente contenzioso, che sta avvelenando i rapporti tra i due paesi, si stemperi nel tempo, valutando che l'attuale situazione politica in Croazia non permette ancora la realizzazione di un razionale compromesso.

A breve termine, l'evoluzione della situazione interna della Slovenia non dovrebbe quindi registrare mutamenti importanti. Il quadro politico interno dovrebbe permanere relativamente consolidato (nonostante la presenza di una serie di scandali legati al processo di privatizzazione in corso), in quanto, anche nel caso di un riaccorpamento delle forze politiche e di un eventuale ricorso alle urne, la conduzione politica del paese rimarrebbe comunque, come oggi, nelle mani delle coalizioni centriste.

Sul piano dei rapporti internazionali, la Slovenia continuerà a tessere una fitta rete di rapporti economici con i paesi dell'Unione Europea, con quelli dell'Efta e dell'Accordo di Visegrad. Per quanto concerne invece i problemi della sicurezza del paese i progressi sembrano meno promettenti. La formula Nato di «*partnership* per la pace» è stata offerta ai paesi ex-sovietici e dell'ex-Patto di Varsavia, ma non alla Slovenia. Tuttavia, dopo la visita a Lubiana, nel gennaio di quest'anno, dell'ambasciatore Usa all'Onu Madeleine Albright,

(1) V. a questo proposito il capitolo 10 in questo volume.

mentre è stata fatta una generica offerta di intensificare la collaborazione, è stato anche ribadito che la sicurezza della Slovenia è di grande interesse per gli Usa e la Nato.

2. Croazia

Il consolidamento del partito al potere e l'inefficacia delle opposizioni sono dovuti sia al processo di consolidamento della sovranità della Repubblica di Croazia e della democrazia al suo interno, sia alla situazione di guerra verificatasi a partire dal luglio 1991 e protrattasi fino all'attuale situazione di tregua instabile.

Le difficoltà cui ha dovuto fare fronte il nuovo Stato per realizzare, dopo la dichiarazione di indipendenza, la sua contestata sovranità, hanno generato un clima di frustrazione e di esasperato nazionalismo e hanno rafforzato le tendenze autocratiche presenti nel paese. Il forte centralismo che caratterizza oggi lo Stato croato potrebbe dunque trovare una giustificazione abbastanza plausibile nell'attuale situazione di emergenza, tenuto conto delle incerte prospettive del problema dei territori occupati dai serbi.

Tuttavia, una più attenta valutazione evidenzia che l'ormai stretta identificazione tra Stato e partito al potere trova elementi di forza non solo nella maggioranza Hdz (Hrvatska demokratska zajednica, Comunità democratica croata) nel Sabor (Camera dei Deputati) e nella frammentazione ed impotenza delle opposizioni ma, soprattutto, nei poteri attribuiti dalla costituzione al presidente della repubblica. Questi, per la loro ampiezza, gli consentono un diretto controllo del paese.

Per quanto riguarda i partiti di opposizione, la loro scarsa propensione a coordinare gli sforzi in vista delle elezioni è emblematica della loro costante sottovalutazione degli effetti di un sistema elettorale maggioritario a turno unico (a maggioranza relativa). Il mancato accordo dell'opposizione ha consentito così alla Hdz di vincere facilmente in 54 dei 60 collegi elettorali, raccogliendo non più del 41,37% del totale dei voti espressi. Va notata inoltre la forte astensione dal voto (24,39%), assai significativa in un periodo di forte mobilitazione politica e nazionale del paese.

D'altra parte, la concentrazione del potere e delle risorse del paese a Zagabria e la scarsa sensibilità dimostrata nei confronti delle realtà regionali (le cui caratteristiche variano ampiamente dall'identità centro europea della Slavonia a quelle particolari dell'Istria, di Fiume, ai

significati mediterranei della Dalmazia), hanno innescato una serie di richieste di più ampia autonomia. In queste, sia il radicalismo, sia la raccolta del consenso popolare stanno gradualmente crescendo.

Le elezioni del maggio 1993 alla Camera delle Contee e nelle singole contee hanno registrato, come è noto, una sostanziale tenuta del partito del presidente. Questo, pur riuscendo a mantenere la maggioranza assoluta alla Camera (37 seggi su 63), è andato incontro ad una grave sconfitta nella contea dell'Istria, dove la Dieta democratica istriana (Ddi) ha raggiunto la maggioranza assoluta dei voti, come pure a Fiume ed in alcuni centri urbani della Slavonia. Sempre più minaccioso è apparso il partito del «non voto» che, in un clima di crescente disaffezione, ha riguardato addirittura il 37,30% del corpo elettorale.

Al di là di alcuni aspetti «radicali» nelle prese di posizione dei movimenti autonomistici, che spesso agevolano le accuse del presidente Tudjman di puntare ad obiettivi «secessionistici», attualmente i numerosi partiti regionalisti (Dieta democratica istriana, Azione democratica di Fiume, Partito della Slavonia e Baranja, Lista per la Slavonia e Baranja, Azione dalmata) sembrano avere come obiettivo un modello policentrico dello Stato croato, con un'ampia articolazione delle differenze regionali ed un'adeguata partecipazione al potere, ora concentrato ai vertici dello Stato².

In questa situazione, tuttavia, il futuro politico del paese a breve-medio termine (a meno di sconvolgimenti drammatici di origine esterna) sembra dipendere più dalla dialettica interna tra le principali componenti dell'Hdz che dall'opposizione. I partiti che la compongono, infatti, (tranne i social-liberali di Budisa) risultano relativamente marginali nel quadro politico croato e ciò sia per la loro evidente divisione, sia per l'incapacità di presentare valide proposte alternative e di manifestare una coerente critica delle parti più discutibili della politica governativa, dai contraddittori interventi in Bosnia-Erzegovina, all'isolamento internazionale del paese.

Per quanto riguarda l'Hdz, gli sviluppi politici legati al suo congresso dell'ottobre 1993, hanno apparentemente portato all'affermazione di una nuova tendenza volta ad un'evoluzione democratica del paese e ad una maggiore comprensione per le esigenze locali³. Nel

(2) V. Ante Miladinovic, «Regionalci dolaze» (Arrivano i regionalisti), *Slobodna Dalmacija*, Spalato, 11 ottobre 1993 e Dusan Topalovic, «Istra, Pijemont regionalizma» (Istria, Piemonte del regionalismo), *Slobodna Dalmacija*, Spalato, 12 ottobre 1993.

(3) «Hdz sacuvao jedinstvo» (L'Hdz ha salvato l'unità), *Vecernji list*, Zagabria, 16 ottobre 1993.

corso del congresso, infatti, il presidente Tudjman, con atto autoritario, consentito da un'indubbia preminenza personale all'interno dell'Hdz, ha presentato a sorpresa una «lista del presidente» che, pur avendo emarginato la sinistra di Stipe Mesic, ha fortemente ridotto soprattutto la pericolosa influenza degli elementi estremisti di destra facenti capo a Seks. I membri del nuovo direttivo dell'Hdz sono risultati così appartenere nella quasi totalità all'area più liberale del partito, se si esclude la presenza, pur significativa, di un elemento della destra, nella persona dell'attuale Ministro della difesa, Susak. Secondo le intenzioni di Tudjman l'Hdz dovrebbe trasformarsi da movimento in partito di ispirazione cristiano democratica, in modo da assumere una fisionomia più definita a livello internazionale, utile ad una rottura dell'attuale isolamento del paese.

Il problema dei territori occupati dalla milizie serbe è la principale preoccupazione internazionale della Croazia. Se l'Hdz proseguirà nei suoi passi verso la conversione in partito di ispirazione cristiano-democratica, attenuando il suo controllo centralistico sulla società croata ed assumendo un più equilibrato atteggiamento nei confronti delle altre formazioni politiche del paese, è anche possibile che questo possa favorire una fase negoziale del ripristino della sovranità croata sui territori occupati dalle forze serbe. Un ridimensionamento duraturo degli esponenti della destra del partito (quali il vice premier Seks, nonché Milas, Glavas e Mercep), decisi a risolvere anche con la forza il problema serbo in Croazia, consentirebbe infatti di approfondire le possibilità di una soluzione internazionale del problema, qualora vi fossero serie ipotesi di negoziato. D'altra parte è intuibile che il presidente Tudjman deve conseguire, necessariamente, ed in tempi ragionevoli, qualche risultato concreto sulla via della ricomposizione del territorio nazionale, altrimenti l'ala più intransigente dell'Hdz potrebbe riprendere il controllo del partito.

Recentemente, proprio il ricorso ad una soluzione negoziata del problema dei territori croati occupati è stato in qualche modo tonificato dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n 871 (4 ottobre 1993) sul prolungamento del mandato dell'Unprofor in Croazia. La risoluzione, infatti, accanto ad un non tanto velato richiamo alla Serbia a cessare di interferire negli affari interni della Croazia, pena il proseguimento delle sanzioni, richiede alla parte serba, quale segno della volontà a trattare, il ripristino della sovranità croata sulle cosiddette «zone rosa», la riattivazione dei collegamenti stradali e ferroviari, delle infrastrutture energetiche, dell'oleodotto adriatico e delle forniture idriche.

Gli effetti del piano di pacificazione dovevano venir valutati nel dicembre 1993, e su questa base doveva essere riesaminata l'opportunità di riconfermare o meno il mandato all'Unprofor per un semestre. Alla scadenza convenuta, senza che nulla di nuovo sia intervenuto, il silenzio della Croazia risulta essere un chiaro indice dell'ulteriore frustrazione esistente. Nel contempo, la presentazione di un piano franco-tedesco per la Bosnia, con i suoi vasti riferimenti ad un *modus vivendi* nella gran parte delle zone croate occupate ha forse contribuito ad aumentare queste frustrazioni.

I dubbi sull'efficacia delle risoluzioni dell'Onu, almeno alla luce dello sviluppo dei conflitti nella ex-Jugoslavia, sono reali; nondimeno, la Risoluzione 871 offre ai negoziatori croati un qualche supporto, anche nei confronti di quelle forze politiche all'interno del paese che rimangono scettiche verso una soluzione negoziata e perciò di compromesso. Le reazioni dei serbi di Croazia alla presa di posizione del Consiglio di sicurezza sono state naturalmente negative. Meno chiare appaiono invece quelle del governo di Belgrado che, toccato dagli espliciti moniti dell'Onu, ritiene evidentemente più opportuno rimanere per ora defilato.

Nell'ambito dei continui negoziati, mediati dai rappresentanti dell'Unprofor, la parte croata appare attualmente disposta a trattare su tutto, tranne che sulla secessione dei territori occupati ed ha espresso, a mezzo del Ministro degli Esteri Granic, e successivamente dello stesso presidente Tudjman la disponibilità a conferire alle Krajine serbe uno status analogo a quello concesso dall'Italia alla regione altoatesina. Vi sarebbe, inoltre, la disponibilità a rimediare ad grave errore politico (commesso nell'euforia della battaglia per l'indipendenza) di non considerare nella costituzione del 1990, accanto ai croati, anche i serbi come nazione costitutiva del nuovo Stato⁴. Si deve infatti ricordare che è stata proprio la riduzione dei serbi a semplice minoranza una delle cause, vera o presunta che fosse, che ha dato l'inizio agli scontri tra i due popoli.

L'alternativa ad una soluzione negoziata della crisi non potrebbe essere che una ripresa a tutto campo delle operazioni belliche, con conseguenze facilmente ipotizzabili anche per quanto riguarda i possibili contraccolpi negativi sull'Hdz e forse anche sull'ordinamento democratico della Croazia. D'altra parte, superata la fase del distacco della Slovenia dalla Federazione, il conflitto nella ex-Jugoslavia ha

(4) Il testo integrale della «Iniziativa per la pacificazione» è stato pubblicato anche in *Vjesnik*, Zagabria, 3 novembre 1993.

avuto il suo vero inizio in Croazia e senza la soluzione del problema croato non potrà esaurirsi.

In campo internazionale, il nuovo Stato croato ha dovuto attendere il gennaio del 1992 per essere riconosciuto, prima dai paesi della CE e, in seguito, nel maggio dello stesso anno, essere accolto tra i membri dell'Onu. Sono passati più di due anni dalla presenza a pieno titolo della Croazia tra i membri della comunità internazionale ma il complesso delle relazioni con gli altri paesi ed organizzazioni internazionali rimane piuttosto insoddisfacente.

L'immagine esterna della Croazia risulta essere fortemente compromessa dai reiterati tentativi di restringere le libertà democratiche nel paese, particolarmente evidenti nella progressiva espansione del controllo di tutti i mass media da parte del partito al potere come pure nel tentativo di demonizzare quale antinazionale ogni critica dell'opposizione. Ha nociuto, inoltre, l'indubbio coinvolgimento nel conflitto bosniaco, tanto che la Croazia è stata tacciata di aggressione, e conseguentemente è stata minacciata di sanzioni da parte dell'Onu. Paradossalmente la Croazia, che era stata la prima vittima dell'aggressione serba, ha condotto una politica interna ed estera spesso così irrazionale e controproducente, da essere posta sul banco degli accusati, pregiudicando alleanze essenziali per le legittime aspettative a ritornare sovrana entro i suoi confini ⁵.

Da ciò è derivata la paralisi delle relazioni esterne della Croazia, ancora esclusa dal Consiglio d'Europa, dal Fmi e da altre importanti organizzazioni internazionali. Evidenti anche le difficoltà sul piano di alcuni importanti rapporti bilaterali. Va rilevato innanzitutto il progressivo defilarsi della Germania, primo padrino del processo di indipendenza del paese, preoccupata per un'eccessiva divergenza nell'ambito di una politica dell'Unione Europea, di fronte a posizioni contrastanti sulla vicenda balcanica di Francia ed Inghilterra.

Anche i rapporti con l'Italia, paese vicino e direttamente interessato a quanto succede al di là dell'Adriatico, sono rimasti tiepidi. Lo sviluppo dei buoni rapporti tra Roma e Zagabria, infatti, è apparso periodicamente frenato da incidenti di percorso puntualmente gonfiati dai mass media dei due paesi anche in funzione della politica interna (problemi della minoranza italiana, dichiarazioni del presidente Tudjman su un presunto imperialismo italiano nei confronti della Croazia,

(5) V. anche Zvonimir Separovic, «Ostali smo bez pravih velikih sugovornika» (Non abbiamo più veri e grandi alleati), *Novi list*, Fiume, 16 ottobre 1993.

dichiarazioni del Ministro degli Esteri Andreatta sulla necessità di intervenire con sanzioni).

Da un lato, la Croazia appare spesso eccessivamente suscettibile, rispondendo a messaggi o dichiarazioni italiane prive di alcuna ufficialità, magari solo diffuse dai mass media italiani, con atti o risposte intransigenti, che paiono invece avere il crisma di ufficialità. Dall'altro, da parte italiana, non sempre appare chiaramente definito il quadro degli interessi nazionali rispetto all'area della ex-Jugoslavia in generale e alla Croazia in particolare.

Anche i rapporti con i due nuovi Stati confinanti di Slovenia (naturale alleato durante la comune lotta per l'indipendenza) e Bosnia Erzegovina, dopo un'iniziale periodo di collaborazione per contrastare l'aggressione della Serbia, hanno subito un graduale deterioramento. La corsa verso l'indipendenza da parte della Slovenia aveva colto la Croazia in forte ritardo sia dal punto di vista dell'organizzazione della difesa sia nell'approntamento di un nuovo quadro normativo, essenziale per farle intraprendere rapidamente un cammino autonomo. Lo sfasamento dei tempi aveva provocato a sua volta dissapori, approfonditisi poi nel tempo.

Inoltre la Slovenia, dopo l'indipendenza, pur dichiarando aperto il confine con la Croazia, aveva, in realtà, inteso porre una linea di demarcazione netta e per certi aspetti rigida nei confronti degli avvenimenti che si sviluppavano nel resto dell'ex-Jugoslavia, con l'intenzione di costituire una prima barriera al «disordine» e poter così assicurare, per converso, la massima permeabilità al suo confine occidentale. Tutto ciò aveva contribuito a creare un latente risentimento nella parte croata, provocando innumerevoli casi di incomprensione e contrasto che hanno avuto come risultato più evidente la non ratifica di oltre una decina di accordi, già predisposti dai due governi. Uno di questi, essenziale per lo sviluppo della collaborazione economica, attende da quasi due anni il consenso del Sabor croato. Quest'ultimo caso, deplorabile dal punto di vista economico, in quanto sta bloccando la cooperazione di cui ambedue i paesi non possono fare a meno, risulta essere tanto più grave dal punto di vista politico in quanto esso sembra essere il risultato dell'atteggiamento dell'ala più oltranzista dell'Hdz, apparentemente in contrasto con gli intendimenti del governo. In una situazione spesso tesa i provvedimenti e controprovvedimenti adottati dalle due parti hanno portato i rapporti a livelli inconsueti di diffidenza e litigiosità.

Complessi e mutevoli risultano i rapporti con la Bosnia-Erzegovina, Stato riconosciuto sovrano e indipendente, ma il cui conflitto tocca da vicino gli interessi croati. Dallo scoppio della crisi tra i serbi e le etnie musulmana e croata, i dirigenti di Zagabria hanno assunto un atteggiamento ambiguo, che è andato dall'appoggio ad una Bosnia-Erzegovina come Stato unitario, ad una serie di equivoche trattative con la parte serba che avrebbero avuto come fine la spartizione di questo paese tra le due parti.

L'opposizione di buona parte dei croati di Bosnia, e soprattutto la forte pressione dell'Occidente, hanno probabilmente posto fine a questi ultimi tentativi, anche se forzature di segno opposto sono rilevabili nei progetti di una confederazione tra la Croazia e le parti musulmana e croata della Bosnia-Erzegovina. Su questo progetto è ritornato nel gennaio 1994 il presidente Tudjman⁶, riprendendo una vecchia proposta del presidente musulmano Izetbegovic. Il progetto non è stato accettato dalla parte musulmana, tranne che per alcune proposte ritenute interessanti quali l'istituzione di un mercato comune e di un'unione monetaria tra i due Stati.

Izetbegovic ha però rilanciato un'altra proposta, apparentemente più limitata, di realizzare una confederazione tra la Bosnia musulmana e quella croata e di dichiarare il resto del paese zona occupata dalla Serbia. La prima reazione di Zagabria è stata, come tre mesi prima, negativa, ma esisterebbero delle aperture in quanto i croati di Bosnia avrebbero assunto un atteggiamento in via di principio favorevole. La realizzazione di questo progetto potrebbe forse, proprio in questa fase del conflitto, avere qualche prospettiva reale. Potrebbe infatti esistere, anche da parte dell'Occidente, un reale interesse per un'alleanza tra croati e musulmani in generale, quale primo nucleo di stabilizzazione dell'area, come del resto traspare anche dagli ultimi suggerimenti del Ministro degli Esteri Andreatta, espressi in occasione di un incontro con il suo collega austriaco Moch.

Questa soluzione potrebbe risultare interessante per la Croazia, che con la sua adesione riuscirebbe a confutare le vecchie accuse circa una sua politica di aggressione contro la Bosnia, migliorando la sua immagine internazionale. Un tale orientamento potrebbe forse determinare qualche vantaggio anche in relazione al problema delle Krajine, occupate dalle milizie serbe in Croazia, in quanto un fronte comune croato-musulmano tenderebbe a ridurre di molto l'efficacia bellica della contiguità tra le Krajine serbe di Croazia e Bosnia.

(6) Il testo della proposta è stato pubblicato anche in *Vjesnik*, Zagabria, 12 gennaio 1993.

Per il futuro prossimo, al di là di eventuali variazioni del mandato dell'Unprofor in Croazia, è difficile prevedere mutamenti sostanziali della condizione di «né guerra, né pace» esistente nei territori. Tali mutamenti non potrebbero che derivare da variazioni importanti del conflitto in Bosnia e quindi da un diverso atteggiamento della Comunità internazionale.

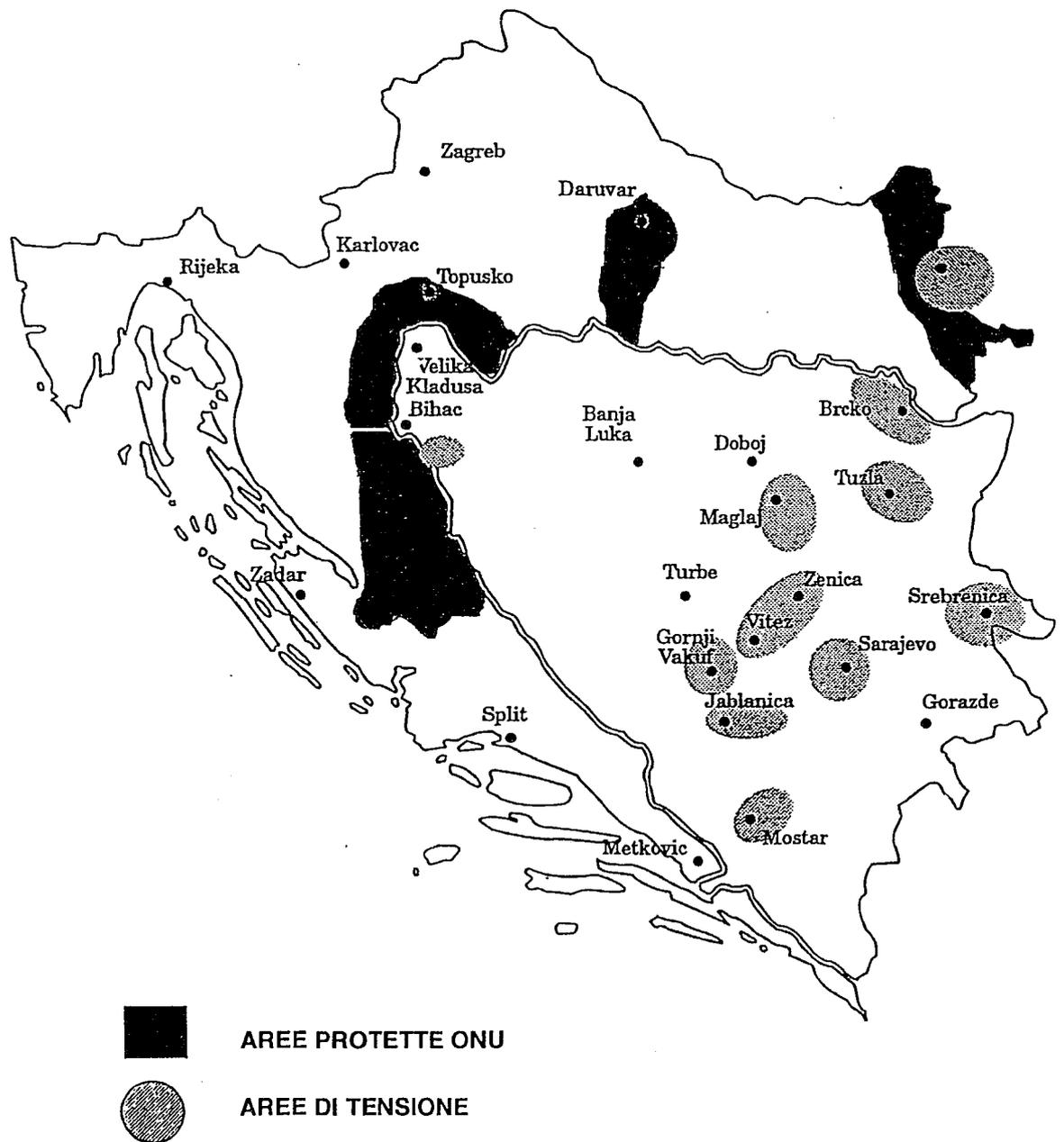
Circa il problema dei legami della Croazia con il conflitto bosniaco, al di là di un auspicabile ma non garantito assenso croato alla proposta Izetbegovic per una confederazione limitata e sui suoi possibili effetti positivi sugli «equilibri» del conflitto, non si intravedono spiragli di soluzioni stabili. Nonostante la crisi economica e finanziaria, resterà, infine, sempre preoccupante il peso della pressione militare serba, nelle sue varie forze e localizzazioni tra esse logisticamente collegate.

La recente dichiarazione della Repubblica di Croazia e della Repubblica federale di Jugoslavia, alla fine dei colloqui di Ginevra del 19 gennaio 1994, circa la volontà di iniziare un processo di normalizzazione tra le parti, in base al quale si prevede che: «L'apertura delle due rappresentanze (a Belgrado ed a Zagabria entro il 15 febbraio n.d.r.), dovrebbe facilitare i rapporti ed i contatti interstatali, inclusi i processi di normalizzazione dei rapporti croato-serbi, nell'interesse della pace, collaborazione e stabilità dell'area.», appare piuttosto generica e molto meno precisa di una simile iniziativa assunta nel 1992 e mai realizzata. In particolare in essa manca qualsiasi accenno al reciproco riconoscimento entro i confini riconosciuti dall'Onu o diversamente contrattati⁷.

Anche volendo ipotizzare che la normalizzazione dei rapporti risulti un obiettivo serio e condiviso, e non rappresenti un ennesimo escamotage per guadagnare tempo o intimorire la parte musulmana in Bosnia, i tempi di una vera normalizzazione (e cioè del mutuo riconoscimento) appaiono del tutto imprevedibili ed incerti. Il rapporto tra croati e serbi, infatti, è ormai così complesso e deteriorato che anche ciò che all'estero potrebbe apparire un ragionevole compromesso, rappresenterebbe, per l'opinione pubblica croata, la perdita di una parte del territorio nazionale, per la cui difesa il paese ha patito grandi sacrifici, mentre per l'opinione pubblica serba significherebbe l'abbandono del progetto della «Grande Serbia», per la cui realizzazione è stata scatenata una sanguinosa guerra che dura da oltre due anni.

(7) V. anche Stjepo Markovic, «Vonj kompromisa» (Odore di compromesso), *Novi list*, Fiume, 22 gennaio 1993.

Aree di tensione in Croazia e Bosnia-Erzegovina



2. SERBIA: INARRESTABILE CONSOLIDAMENTO MONOCRATICO

di Andreas Corti

La situazione politica in Serbia, dall'inizio del 1993, è stata caratterizzata da un processo di consolidamento in chiave autoritaria e monocratica del sistema di potere del presidente Slobodan Milosevic¹. Questo processo è stato causato in larga misura dalla gravissima situazione economica e sociale della federazione serbo-montenegrina provocata dalle sanzioni internazionali. Il fine della manovra è quello di garantire, tramite la semplificazione del panorama politico interno, la sopravvivenza del regime del presidente e l'ulteriore compattamento dirigista della società serba in vista di un inverno che si preannuncia estremamente difficile: tale da poter condurre ad una vera e propria disgregazione del tessuto sociale, specialmente nei centri urbani².

Sul piano internazionale, l'azione della dirigenza serba e federale è stata dominata dalla necessità imperativa di far cessare il regime delle sanzioni. Questo obiettivo è stato perseguito con una serie di iniziative tese ad avvalorare la percezione di una svolta moderata della politica serbo-montenegrina. Nel concreto, ciò si è manifestato

(1) Per quanto riguarda le fonti in lingua non originale, per seguire nel dettaglio l'evoluzione politica della Serbia e della federazione serbo-montenegrina la risorsa principale è sicuramente il celebre *Research Report* di Radio Free Europe. Recentemente è apparso anche un settimanale in inglese pubblicato in Grecia, *Balkan News*, che dedica una sezione alla Federazione ed è estremamente utile per la sua puntualità.

(2) L'argomento delle sanzioni è ovviamente al centro dell'attenzione di tutta la stampa serba. Si vedano gli articoli del supplemento economico mensile del settimanale *Vreme* «Vreme Novtsa», nonché gli articoli, sempre su *Vreme*, di Dimitrije Boarov; imprescindibile anche l'edizione economica del quotidiano *Politika*. Inoltre David Dyker e Vesna Bojicich, «The Impact of Sanctions on the Serbian Economy», *RFERL Research Report* vol. 2 no 21 (21 May 1993). Sulle capacità di resistenza del regime di Milosevic si veda M.R. Palairat, «How Long Can the Milosevic Regime Withstand Sanctions?», *RFERL Research Report* vol. 2, no 34 (27 August 1993). Sullo stesso numero Jelica Minic, «The Black Economy in Serbia: Transition from Socialism?».

nell'appoggio formale ad alcune delle proposte di pace elaborate dai mediatori internazionali. A ciò si sono unite altre iniziative parallele, come pressioni politiche, di intensità variabile, sui serbi della Bosnia; l'indebolimento del supporto diretto ai serbi delle Krajine croate; la riapertura di un dialogo con la dirigenza croata, in particolare con il presidente Tudjman e l'ala moderata del partito di governo; e, infine, una serie di iniziative politiche rivolte in particolare alla Macedonia.

La dinamica politica interna della Serbia nel 1993 si è articolata intorno a tre momenti nodali che ne hanno definito le caratteristiche di sviluppo. In primo luogo, le elezioni anticipate federali, repubblicane e locali del 20 dicembre 1992, che hanno determinato la sostanziale tenuta dei socialisti di Milosevic. Si registrava inoltre la clamorosa affermazione dell'ultranazionalista Partito radicale serbo guidato da Vojislav Seselj, braccio politico del Movimento etnico, la più importante formazione paramilitare serba. L'opposizione moderata pativa una netta sconfitta, con la sua conseguente e sostanziale neutralizzazione politica.

In secondo luogo stava la rimozione dalla scena politica di due elementi di resistenza. Da una parte, veniva estromesso il presidente federale Dobritza Cosic. Contemporaneamente, veniva arrestato e sottoposto a dure violenze fisiche il più importante e noto leader dell'opposizione, lo scrittore ex-ultranazionalista Vuk Draskovic.

Infine, continua lo scontro politico tra i socialisti e l'ormai ex alleato Seselj. Questo sembra essere un presagio per uno scenario da «notte dei lunghi coltelli» che lascerebbe definitivamente Milosevic unico padrone della scena politica serba.

Il fattore strutturale dominante della vita politica serba e montenegrina nel corso del '93 è stato comunque la gravissima situazione economica del paese, conseguenza delle sempre più severe ed efficaci sanzioni internazionali. Il dibattito e la dinamica interpartitica sono passati perciò in second'ordine di fronte alla necessità imperativa di salvaguardare una tenuta sociale ed economica minima. La preoccupazione collettiva che si è generata a questo proposito può spiegare, in parte, la sostanziale passività politica della popolazione serba nei confronti del sistema di potere di Milosevic, che non sarebbe altrimenti spiegabile solo con un'identificazione ideologica o con il rafforzamento delle strutture di sicurezza interna³.

(3) Si veda sul fenomeno, Uros Komlenovic, «Plavi uranak» (la sveglia mattutina blu), il blu è il colore delle uniformi delle truppe del Ministero dell'Interno serbo, *Nin*, 23 ottobre 1992.

Le elezioni del 20 dicembre sono giunte al termine di una fase politica estremamente fluida e complessa. Questa era iniziata con il fallimento politico delle prime elezioni della nuova federazione serbo-montenegrina, convocate in modo politicamente illegittimo alla fine di maggio del 1992 e boicottate dall'opposizione moderata. Era poi continuata con l'ondata di proteste sulle vie belgradesi organizzata da una coalizione di forze d'opposizione, il Depos, appena costituita dal capo del Movimento del rinnovamento serbo Vuk Draskovic.

Elemento centrale della fase di avvicinamento alle elezioni è stato lo scontro tra Milosevic ed il premier federale Panic, nonché, in chiave contigua e spesso collegata, l'inasprimento dei rapporti tra Milosevic ed il presidente federale Cosic. La nomina di Panic, fortemente voluta da Milosevic, al punto da ignorare la disposizione che assegnava al Montenegro una delle due cariche, costituiva una risposta di «appeasement» e d'immagine all'isolamento ed alle sanzioni appena decretati dalla comunità internazionale. Il magnate farmaceutico serbo-americano, tipico *self-made man*, già membro della nazionale jugoslava di ciclismo, avrebbe dovuto garantire la riappacificazione con gli Stati Uniti, che dall'apertura delle ostilità sullo scacchiere bosniaco avevano improvvisamente abbandonato la politica di sostanziale disimpegno dalla crisi della ex-Jugoslavia.

D'altra parte, l'elezione di Cosic, figura di grande prestigio intellettuale in Serbia e capo della corrente principale del nazionalismo serbo, avrebbe migliorato l'immagine internazionale della federazione e costituito un contrappeso al Primo Ministro.

I calcoli di Milosevic furono però vanificati dall'immediato tentativo di Panic, ed in misura minore e con più gradualità da quello dello stesso Cosic, di sottrarsi alla sua tutela politica. Un tentativo che, nel caso del premier, si trasformò presto in scontro aperto, sia sul piano personale, come nel clamoroso litigio tra i due alla Conferenza di pace di Londra in agosto; sia sul piano politico, con una serie di iniziative politiche volutamente contrastanti con la linea di Milosevic. Tra queste si ricordano il caso dell'incontro di Panic con il leader degli albanesi del Kosovo, Rugova; o la proposta di riconoscere i confini della Croazia, delegittimando automaticamente le rivendicazioni indipendentiste dei serbi delle Krajine.

Nel periodo in esame in questo volume, Milosevic non ha mai corso seriamente il rischio di perdere il controllo sul potere federale. D'altro canto, la pressione di Panic e dell'opposizione, nonché della

comunità internazionale a livello ufficiale ed ufficioso, rendeva troppo costoso evitare nuove consultazioni politiche anticipate.

In previsione dell'evento, il leader serbo ha adottato una serie di misure che ne hanno praticamente garantito la rielezione e che hanno permesso la tenuta dei socialisti e della propria struttura di potere. In particolare, si ricorda in primo luogo il riavvicinamento e l'alleanza operativa con Seselj. Milosevic ha intuito precocemente l'ascesa dei Radicali del «Vojivoda» etnico. Perciò, fin dagli inizi del '92, ha iniziato una politica di avvicinamento con l'ex-(virulento) oppositore, un avvicinamento che si è trasformato presto in un'alleanza operativa e di fatto. La manovra ha consentito a Milosevic di incassare i voti dell'elettorato ultranazionalista continuando a presentarsi come il portavoce dell'opinione pubblica nazionalista «moderata».

In secondo luogo, c'è stato un rafforzamento dell'apparato di sicurezza repubblicano (serbo) a scapito degli organi federali. Momento culminante della manovra è stata l'irruzione delle unità speciali del Ministero dell'Interno serbo nella sede dei Servizi di sicurezza federali. Nell'occasione Milosevic si è potuto impadronire del ricchissimo archivio dell'organizzazione, fatto che ha avuto sicuramente un impatto rilevante sull'evoluzione successiva del sistema politico serbo⁴.

Infine, è stato importante l'ulteriore rafforzamento del controllo sulla televisione serba, divenuto il mezzo d'informazione dominante dopo che la crisi economica (e la conseguente impossibilità di acquistare i giornali per l'alto prezzo) ha pressoché annullato il ruolo della carta stampata.

Si ricorda anche il compattamento interno del Partito socialista, che nel congresso di ottobre eleggeva una nuova dirigenza di giovani, (come il presidente facente funzione Goran Percevic), e di «tecnocrati» il cui capo, Zoran Lilich, verrà prima nominato presidente del parlamento serbo e diventerà poi il successore di Cosic alla presidenza federale.

L'opposizione moderata, da parte sua, si è preparata alle elezioni senza risolvere i problemi di fondo che ne hanno storicamente condizionato l'efficacia. Questi sono stati in primo luogo le divisioni interne, in particolare tra l'ala movimentista rappresentata da Draskovic e l'ala «parlamentare» guidata dal Partito democratico.

(4) Particolarmente completa e dettagliata l'analisi dei risultati elettorali di Milan Andrejevic, «The Radicalization of Serbian Politics» *RFERL Research Report* vol. 2 no 13 (26 March 1993). Mi permetto inoltre di rinviare al mio: «La ex Jugoslavia tra crisi politica e disastro economico», *Arel Informazioni* n.1, 1993.

In secondo luogo, l'incostanza programmatica ed ideologica, specie nel caso di Draskovic, ne hanno indebolito la credibilità. Draskovic, ultranazionalista alle prime elezioni libere del dicembre 1990, ha attuato una decisa svolta politica che ne ha rafforzato un'immagine moderata, che si è andata via via sostituendo a quella, piuttosto diffusa nell'opinione pubblica serba, improntata al suo protagonismo individuale. A questo cambiamento d'immagine ha giocato un ruolo anche la scelta di non candidarsi alle elezioni presidenziali e concentrare i propri voti su Panic.

A questi elementi bisogna aggiungere due fattori propri delle elezioni presidenziali del dicembre 1992. Il primo è stato l'inefficacia della candidatura Panic: Panic parla un serbo scorretto e con un avvertibile accento americano e la propaganda di Milosevic ha avuto facile gioco nel dipingerlo come estraneo al paese e troppo legato ad interessi stranieri - accusa questa particolarmente efficace in un paese ossessivamente dominato da un fiorire di teorie complottistiche -, (Panic è stato danneggiato anche dall'aver scelto come consigliere personale l'ex-ambasciatore statunitense a Belgrado).

Il secondo fattore specificatamente legato alle elezioni che ha giocato a favore di Milosevic è stato l'atteggiamento ambiguo di Cosic. Questi ha rifiutato di patrocinare un cartello unitario dell'opposizione ed ha esitato fino all'ultimo prima di concedere l'appoggio alla candidatura di Panic. Oltre alla personale, e dichiarata disistima nei confronti di Draskovic, alla base del suo comportamento c'è stata sicuramente la volontà di non essere coinvolto nella sconfitta annunciata dell'opposizione, e di mantenere una forza contrattuale autonoma nei confronti di Milosevic.

I risultati delle elezioni vanno valutati in modo diverso per le varie assemblee, ma le indicazioni sono costanti: si nota innanzitutto la sostanziale tenuta dei socialisti. Quindi la grande affermazione dei Radicali, che diventavano la seconda forza politica della Serbia con un numero di seggi nel parlamento repubblicano quasi pari ai seggi dell'opposizione moderata combinati. Quindi si registra la sconfitta dell'opposizione moderata, in particolare della sua ala parlamentare. Infine, l'affermazione tra i serbi del Kosovo del partito ultranazionalista guidato dall'ex- capo paramilitare Zeljko Raznatovic-Arkan. Ad Arkan, con un evidente *placet* del potere serbo, è stata affidata la mobilitazione e l'organizzazione della popolazione serba nel Kosovo.

Su un piano generale, le elezioni del dicembre 1992 hanno fornito un segnale estremamente chiaro, di grande e durevole importanza per

l'azione della comunità internazionale: vale a dire l'inefficacia delle sanzioni nel provocare una svolta moderata in Serbia. Anzi, c'è casomai stata una reazione opposta, testimoniata dall'affermazione dei radicali⁵. Forte dei risultati elettorali, Milosevic ha progressivamente semplificato a proprio vantaggio il sistema politico serbo, utilizzando Seselj in funzione pretoriana, a cominciare dalla rapidissima, ed illegale, rimozione di Panic⁶.

Il secondo momento nodale del sistema politico serbo nel 1993 è stato costituito dalla rimozione di Cosic e dai disordini immediatamente successivi che hanno portato al brutale arresto di Draskovic e della moglie Danica, esponente di spicco del partito del marito. Causa diretta dell'attacco contro Cosic è stata una misteriosa e controversa riunione del presidente con i vertici militari che avrebbe avuto luogo il 27 maggio nella base di Dobanovci⁷. Secondo l'interpretazione data in parlamento dai socialisti, Cosic avrebbe cercato di garantirsi l'appoggio dell'esercito in vista di una svolta politica che, sempre secondo i socialisti, avrebbe prefigurato un vero e proprio colpo di Stato.

L'assoluta inconsistenza ed improbabilità delle accuse, basate su una misteriosa trascrizione stenografica dell'incontro, ha coperto le vere e profonde ragioni della manovra. Secondo i socialisti, Cosic avrebbe visto con favore, quale ipotesi di soluzione della questione del Kosovo, una divisione della regione su base etnica. In effetti, nell'autunno 1992 un simile progetto era stato fatto filtrare da ambienti vicini al presidente federale⁸. Inoltre, Cosic avrebbe appoggiato la fazione «moderata» ai vertici delle FFAA, sottoposta ai durissimi attacchi di Seselj. Infine, Cosic era in testa alla lista dei nemici personali di Seselj, per ragioni che probabilmente risalgono agli anni

(5) Sulla lotta tra Panic e Milosevic, ed in genere sulle vicende del '92, si veda la serie di articoli di Ljubisa Rakic su *Nin*, dal 4 al 25 giugno 1993, dal titolo globale «Poraz demokratije» (la sconfitta della democrazia).

(6) Sulla vicenda si veda Ivan Radovanovic, «Puch, a ne puch» (Putsch, eppure non putsch), *Vreme*, 7 giugno 1993.

(7) Un progetto di spartizione del Kosovo è stato ripreso dal volume 1\2, (gennaio-maggio 1993) di *Limes*, l'ormai meritatamente notissima ed imprescindibile rivista italiana di geopolitica.

(8) Le vicende interne dei vertici militari e dei servizi di sicurezza militari sono state seguite dal corrispondente militare di *Vreme*, l'informatissimo Milos Vasic, affiancato spesso da Filip Svarm, specialista dell'«universo paramilitare». Grande l'attenzione rivolta all'ascesa del gruppo di Stevanovic. Sui rapporti tra Seselj e l'apparato militare si veda Milos Vasic «Dozvolite da se operemo», (permetteteci di lavarci), *Vreme*, 31 maggio 1993; Nenad Stefanovic «Radikalna levitza», *Vreme*, 19 luglio 1993. Sulla situazione politica nelle FFAA si veda ad esempio Filip Svarm «Panic pojeo jagnje» (Panic ha mangiato l'agnello), *Vreme*, 19 luglio 1993.

ottanta, quando il presidente federale aveva prima accolto a Belgrado e poi «abbandonato» l'intellettuale dissidente serbo-bosniaco appena uscito dal carcere. Al di là di queste ipotesi, tuttavia, la ragione più profonda dell'uscita di Cosic dalla scena appare un'altra: vale a dire la volontà di Milosevic di eliminare in via preventiva dalla scena politica una figura potenzialmente alternativa, in vista di un inverno gravido di minacce per la sopravvivenza del proprio potere.

In quest'ottica va vista anche la vicenda di Draskovic, il quale a partire dalle grandi manifestazioni del marzo 1991, che a tutt'oggi rimangono il momento di maggior pericolo per il regime serbo, ha dimostrato ripetutamente una notevole abilità nel mobilitare le masse urbane: queste sono infatti il segmento della popolazione più colpito dalle sanzioni.

Il terzo momento analizzato, la dura polemica tra Seselj ed il partito socialista, protrattasi fino alla fine del periodo qui in esame (fine 1993 ndc), sembra indicare la volontà della leadership serba di liquidare un alleato diventato ormai ingestibile. La complessa figura di Seselj, intellettuale dissidente, demagogo e capo paramilitare, già *enfant prodige* del PC bosniaco caduto in disgrazia per oscuri contrasti con la dirigenza locale, meriterebbe un'analisi a parte. Dopo la vittoria elettorale, la sua oggettiva sudditanza nei confronti di Milosevic si è progressivamente attenuata. Anzi, il capo del Movimento cetnico ha progressivamente alzato il prezzo della collaborazione, cercando aggressivamente di occupare spazi politici riservati al presidente serbo: ciò in particolare per le FFAA.

La crescita dell'influenza di Seselj nelle FFAA jugoslave ha coinciso con l'ascesa della fazione dei vertici militari facente capo al comandante delle forze e della difesa aerea gen. Stevanovic⁹. Questi, essendo il principale esponente dei «falchi» della generazione anziana dei generali serbi, controllava i punti vitali della struttura militare, ed in particolare la gestione del personale ed i Servizi di informazione militari, dove aveva collocato l'ex capo dei Servizi di sicurezza dell'Aeronautica, gen. Boskovic. Forte dell'alleanza con Stevanovic, Seselj ha dato il via ad una durissima campagna contro l'ala moderata dei vertici militari, ed in particolare contro il Capo di Stato Maggiore Panic. È in questo clima, tra l'altro, che si collocano le ripetute minacce rivolte dal capo dei Cetnici e dallo stesso Stevanovic al

(9) Sull'ultima «purga» dei vertici e la nomina di Perisic si veda Milos Vasic «Konkurs za svezditse i lishce» (il concorso per le stellettole e le foglie, simboli, come è noto, del grado di generale), *Vreme*, 30 agosto 1993.

nostro paese. Pur di ottenere la rimozione degli ufficiali non graditi, Seselj ha addirittura bloccato per settimane l'approvazione del bilancio della Difesa.

Quando i radicali hanno cominciato ad attaccare anche un caposaldo fondamentale del regime serbo come la televisione pubblica, Milosevic ha concluso che l'alleato era ormai fuori controllo. L'azione è avvenuta per gradi. Sono stati anzitutto sostituiti Boskovic ed il capo del personale Domazetovic. Poi, in occasione dell'ennesima purga di generali lo scorso agosto, tutto il gruppo di Stevanovic è stato scavalcato a vantaggio di giovani «tecnici» guidati dal nuovo Capo di Stato Maggiore, gen. Perisic. Per di più, alla guida dei Servizi di informazione militari è stato lasciato un ufficiale apertamente osteggiato da Seselj. Dopo l'ennesima sfida del leader ultranazionalista, che ha chiesto il voto di sfiducia contro il governo monocolore socialista repubblicano, fino a quel momento appoggiato dall'esterno dai Radicali, lo scontro è diventato aperto e molto probabilmente irreversibile.

In questo contesto politico nazionale, vanno sottolineati alcuni fattori fondamentali nelle relazioni tra Serbia e Montenegro. Questi sono caratterizzati da un lato dal tentativo della dirigenza di Podgorica di mantenere un'identità nazionale distinta, pur evitando con cura l'ipotesi massimalista di antagonizzazione del vicino serbo; e dall'altro dalla costante opera di Belgrado di riduzione degli spazi di autonomia del Montenegro, specie nei rapporti internazionali.

A questo fine, Belgrado ha utilizzato metodi estremamente spregiudicati: dall'uso selettivo della dipendenza economica e soprattutto alimentare del vicino; a forme di pressione diretta, attuata tramite la penetrazione dei radicali nel sistema politico montenegrino, operazione cui non è estraneo un fedelissimo di Milosevic come Branko Kostic, ex rappresentante montenegrino nella presidenza collettiva jugoslava. Alcuni osservatori hanno avanzato l'ipotesi, peraltro non comprovata, che vada collocato in quest'ottica anche il gravissimo episodio dell'attacco da parte di unità federali al peschereccio «Antonio Sipontina», avvenuto al largo delle coste montenegrine e costato la vita ad un marinaio italiano: un episodio avvenuto subito dopo la visita del Ministro degli Esteri della repubblica montenegrina a Roma, e dopo che Podgorica aveva espresso posizioni autonome sulla crisi bosniaca.

La strategia della dirigenza montenegrina sembra puntare da un lato al rilancio del sistema federale, magari rifondato - manovra che

passa necessariamente per un rafforzamento dei legami con Milosevic. Dall'altro, al mantenimento di una capacità di sopravvivenza politica autonoma che eviti il sostanziale assorbimento della Repubblica. E questa è sicuramente una strada difficile.

In conclusione è necessaria qualche nota sul ruolo che ha avuto l'informazione nella percezione della guerra all'interno della federazione.

La crisi jugoslava è stata influenzata in modo decisivo dai media. Questi hanno avuto un ruolo fondamentale nell'organizzare, polarizzare ed indirizzare l'affermazione del nazional-populismo serbo¹⁰. Il regime serbo ha fatto appello a motivi radicati nella coscienza collettiva serba e la sua gestione dei media è stata estremamente «moderna».

Le fonti in lingua serba utilizzate per questo studio sono state i due più importanti settimanali belgradesi, *Nin* e *Vreme*, nonché, tra i quotidiani, il celebre *Politika*, *Borba* alfiere dell'opposizione a Milosevic, (attualmente al centro di un confuso riassetto proprietario e gestionale che secondo alcuni potrebbe portare ad un ammorbidimento delle sue posizioni), e il filogovernativo *Vecernje Novosti*, quotidiano più diffuso della repubblica. L'appartenenza al campo dell'opposizione è storica ed originaria nel caso di *Vreme* e di *Borba*, rifondato da un gruppo vicino all'ultimo premier della Jugoslavia «unitaria» Markovic; è più tarda per il settimanale *Nin*, appartenente storicamente al gruppo editoriale *Politika*. Dopo aver svolto un ruolo fondamentale nell'affermazione e nel consolidamento del sistema di potere di Milosevic, il gruppo *Politika*, per quanto riguarda *Nin*, ha drasticamente riorientato il proprio atteggiamento. Momento di svolta è stato il tentativo di «nazionalizzazione» del gruppo da parte del governo serbo, nell'estate del 1992. Tuttavia, se *Nin*, a sua volta interessato ad un processo di modifica dell'assetto proprietario conseguente alla drammatica difficoltà in cui si dibatte la carta stampata in Serbia, mantiene le sue posizioni, *Politika* conserva un tono distaccato che oggettivamente si è tradotto in un atteggiamento oscillante e talvolta ambiguo. Ciò, forse, per non alienarsi il pubblico degli emigranti cui il giornale si rivolge con l'edizione internazionale, assolutamente vitale per la propria sopravvivenza.

Perché Milosevic ha «permesso» che la gran parte della stampa facesse parte del campo dell'opposizione, addirittura tollerando la defezione del gruppo *Politika*? Perché l'inflazione ha trasformato i

(10) Si veda Nebojsa Popov, «Srpski Populizam, od marginalne do dominantne pojave», (il populismo serbo, da comparsa marginale a comparsa dominante), supplemento a *Vreme*, aprile 1993.

media stampati in beni di lusso inavvicinabili per l'assoluta maggioranza della popolazione. Di qui il crollo delle tirature e conseguentemente dell'influenza e del peso politico.

Milosevic controlla la risorsa vitale della carta da stampa, nonostante le frequenti concessioni all'import per i media di opposizione autorizzate dal comitato di controllo dell'applicazione delle sanzioni. Dispone quindi di un'importante arma di pressione, se non di ricatto.

Il leader serbo ha invece puntato tutto sulla televisione di Stato, che arriva gratuitamente nelle case ed ormai costituisce per la maggior parte della popolazione il principale legame con l'esterno. Periodicamente «purificata» degli elementi meno allineati, la TV serba è il dominio di un fedelissimo di Milosevic, Milorad Vucelic. La sua importanza nell'economia del regime serbo è fondamentale, al punto che per finanziarla il governo ha addirittura introdotto un'apposita tassa sulle bollette elettriche.

Le poche televisioni e soprattutto le radio private sopravvivono a stento. Va sottolineato, a questo riguardo, l'oscura vicenda del furto degli impianti di una costituenda stazione televisiva indipendente, dietro cui molti osservatori hanno intravisto la *longa manus* del presidente serbo.

Il progressivo consolidamento della struttura di potere di Milosevic porterà ad un ulteriore rafforzamento del sostanziale embargo informativo cui è soggetta la popolazione serba. Non appare quindi pensabile, nel breve-medio termine, un reale cambiamento nella percezione della crisi e dei conflitti nella ex-Jugoslavia da parte dell'opinione pubblica serba.

3. IL PROCESSO DI DISGREGAZIONE DELLA BOSNIA-ERZEGOVINA

di Ettore Greco

Assai diffusa appare oggi la tendenza a proporre rappresentazioni caricaturali e di comodo della storia della Bosnia-Erzegovina. Da un lato, a sostegno della tesi secondo cui i progetti di convivenza pacifica sono irrealizzabili e illusori, si dipinge la storia bosniaca come una successione più o meno ininterrotta di conflitti interetnici. Dall'altro, per valorizzare gli elementi unificanti dell'«identità bosniaca», si trascura di dare il giusto rilievo alle condizioni che hanno in passato reso possibile in Bosnia-Erzegovina lunghi periodi di pace - condizioni che sono oggi quasi del tutto assenti.

Occorre cercare invece di cogliere la complessità intrinseca della Bosnia-Erzegovina, tenendo conto di quello che è stato definito il «paradosso bosniaco»: un innegabile patrimonio storico-culturale comune, ma anche una profonda e radicata rivalità interetnica che è stata all'origine di periodici conflitti. Nelle diverse fasi della storia bosniaca c'è stata la prevalenza dell'uno o dell'altra, a seconda soprattutto delle condizioni internazionali.

Quest'avvertenza va applicata anche alla storia della Jugoslavia del dopoguerra. Il sistema instaurato da Tito, dando un sostanziale riconoscimento alle etnie quali elementi costitutivi dello Stato jugoslavo, favorì la pacificazione nazionale e riuscì a contenere le spinte centrifughe. Ma quel sistema conteneva i germi del processo di disgregazione che si è sviluppato, con una progressiva accelerazione, a partire dagli inizi degli anni ottanta.

Si insiste spesso sulla posizione egemonica che, anche nella Jugoslavia titoista, era assicurata all'etnia serba, evidente in alcuni settori dell'apparato statale, a cominciare dall'esercito. Costante e sistematico fu tuttavia lo sforzo di Tito di preservare, attraverso periodici aggiustamenti politico-istituzionali, un equilibrio fra le diverse com-

Tab. 1 - Gruppi etnici nella ex-Jugoslavia, (Censimento 1991)

	<i>Slovenia</i>	<i>Croazia</i>	<i>Bosnia-Erz.</i>	<i>Vojvodina</i>	<i>Serbia</i>	<i>Montenegro</i>	<i>Kosovo</i>	<i>Macedonia</i>
Sloveni	90%							
Croati	3%	75%	18%		2%			
Serbi	2%	12%	33%	56%	65%	3%		2%
Musulmani			40%			13%		
Ungheresi				21%				
Albanesi					20%	6%	90%	20%
Montenegrini						68%		
Macedoni								67%
Altri	5%	13%	9%	23%	13%	10%	10%	11%

ponenti etniche (per gli ultimi dati ufficiali sulla composizione etnica dell'ex-Jugoslavia v. tab. 1). La stabilità del sistema venne affidata a pesi e contrappesi, a misure barocche di ingegneria costituzionale. Queste tendevano, con il riconoscimento dei diritti nazionali, ad esaltare l'identità etnica, ma lasciavano irrisolto il vizio di fondo che la Jugoslavia ha condiviso con altre società comuniste: l'assenza di libertà politica ed economica, presupposto indispensabile per l'esistenza di una società civile pluralista. La valorizzazione delle identità etniche voluta da Tito a scopo stabilizzante si è così tradotta, per l'assenza di una libera dialettica democratica, in un fattore di instabilità. Mancando il libero confronto culturale, le differenze e i pregiudizi etnici si sono cristallizzati ed esasperati.

Il sistema ha retto finché l'unità nazionale ha conservato una sua credibilità. Con la morte di Tito e il progressivo acutizzarsi della crisi economica, le tendenze disgregatrici hanno prevalso. Il colpo di grazia è stato inferto dal nazionalismo aggressivo del leader serbo Milosevic che, promuovendo una revisione in senso centralista del delicato assetto politico-istituzionale del paese, ha spezzato l'ultimo argine al dilagare delle contese interetniche¹.

È in questo contesto che va analizzato il processo di polarizzazione etnica in Bosnia-Erzegovina. Tale processo si era manifestato nelle elezioni parlamentari del dicembre 1990, risoltesi in una sorta di censimento politico: l'86% dei seggi era infatti conquistato dai tre partiti a base etnica: il Partito democratico serbo (Sds), la Comunità democratica croata (Hdz) e il Partito per l'azione democratica (Sda), rappresentante dei musulmani (v. tabella 2). Un consenso assai scarso raccoglieva invece l'alleanza riformista dell'allora primo Ministro Markovic, una formazione a carattere multietnico. All'origine di questo risultato vi è stata soprattutto la percezione che, di fronte alla minaccia della politica di Milosevic e alle tensioni serbo-slovene e serbo-croate, non vi fossero alternative realmente praticabili all'etnicizzazione della competizione politica. Decisivo era insomma l'impatto di dinamiche generatesi all'esterno del contesto bosniaco. La coalizione di governo che i tre partiti costituivano all'indomani delle elezioni, con la tradizionale ripartizione paritetica delle cariche, era fondata solo sul comune interesse a evitare la guerra civile. Si trattava

(1) Il potere di contagio del nazionalismo a base etnica anche su persone e gruppi che erano ad esso, per formazione culturale, del tutto estranei, è descritta con grande efficacia da Slavenka Drakulic in *Balkan Express*, Milano, Il Saggiatore, 1993.

Tab. 2 - *Divisione etnico-politica della Bosnia-Erzegovina (1990)*

<i>Gruppi etnici</i>	<i>% popolazione</i>	<i>Partiti</i>	<i>% voto</i>
Musulmani	43,7	Partito per l'azione democratica	37,8
Serbi	31,3	Partito democratico serbo	26,5
Croati	17,5	Comunità democratica croata	14,7
<i>Partiti non a base etnica:</i>			
		Lega dei comunisti- Partito per il cambiamento sociale	6,0
		Alleanza delle forze riformiste di Jugoslavia	5,6

Fonte: RFL/RL Research Report, vol. 2, no. 22, (28 May 1993), p.2.

pertanto di una costruzione fragile, come evidenziato dalla pressoché completa paralisi della produzione legislativa del parlamento.

Gli anni di Tito rappresentarono un periodo di incubazione per il nazionalismo musulmano in Bosnia. Tito stesso promosse un graduale rafforzamento dei diritti dei musulmani, nell'intento di creare una specie di forza cuscinetto in grado di attutire i contrasti tra serbi e croati. Nel 1961 i musulmani vennero riconosciuti come gruppo etnico distinto. Dieci anni dopo venne loro attribuito lo status di nazione costitutiva della federazione jugoslava. Era cresciuto anche il peso demografico dei musulmani. Tra il 1961 e il 1991 la quota della popolazione bosniaca di nazionalità musulmana era passata dal 26% al 44%. Parallelamente, si era intensificato l'attivismo dei gruppi di dichiarato orientamento musulmano, che rivendicavano da un lato un miglioramento delle loro condizioni in Bosnia, dall'altro il riconoscimento alla Bosnia di un maggior peso politico, ma soprattutto economico, all'interno della federazione.

È del 1983 la famosa Dichiarazione islamica in cui l'attuale presidente della Bosnia Izetbegovic, rivendicando la salvaguardia dell'identità musulmana contro le insidie della civiltà occidentale, prefigurava uno Stato fondato sui valori islamici. Prendendo spunto

da questo testo, gli avversari lo hanno accusato di perseguire il progetto di una Bosnia islamizzata. La leadership serba non ha perso occasione per sottolineare il pericolo di uno Stato islamico nel cuore dell'Europa. In realtà, l'azione politica di Izetbegovic si è ispirata a un visione più pluralista di come l'abbiano raffigurata i suoi avversari.

Il presidente bosniaco si è mostrato consapevole della necessità di ottenere per la Bosnia quelle garanzie internazionali senza le quali appariva impossibile la sua sopravvivenza come Stato indipendente. È da questa preoccupazione che sono scaturiti il progetto, sostenuto nel 1990 da Izetbegovic, ma anche dal presidente della Macedonia Gligorov, di trasformare la Jugoslavia in uno Stato confederale; e la richiesta musulmana di un impegno delle organizzazioni internazionali per l'attuazione dei piani di pace negoziati. La stabilità della Bosnia si è infatti storicamente sempre fondata sulla protezione di una potenza esterna, in grado di svolgere una funzione di regolazione dei rapporti tra le diverse componenti etniche. È da ricordare che nel dicembre 1991, durante una visita a Washington, Izetbegovic aveva anche chiesto il dispiegamento preventivo in Bosnia di un contingente dell'Onu.

Per spiegare il processo di dissoluzione della Bosnia-Erzegovina, occorre pertanto guardare, più che all'attivismo politico dei musulmani, alle spinte disgregatrici provenienti dall'esterno, e prima fra tutte quella rappresentata dall'antagonismo serbo-croato, trasformatosi in conflitto aperto a metà del 1991. In Bosnia sia il partito serbo (Sds) che quello croato (Hdz) hanno operato in sintonia con i governi rispettivamente di Belgrado e Zagabria, della cui strategia sono stati uno strumento di cruciale importanza. Sin dall'inizio non sono mancati i contrasti tra le leadership dei serbi e dei croati di Bosnia e i loro referenti politici in Serbia e Croazia, ma si è trattato per lo più di contrasti sulle decisioni tattiche, non sugli obiettivi di fondo da perseguire in Bosnia. Solo nel 1993, per l'inasprirsi delle crisi interne in Serbia e Croazia, che hanno indebolito i due governi, si sono manifestate, soprattutto in campo serbo, divergenze più marcate.

In vista della creazione della «Grande Serbia», Milosevic ha sistematicamente favorito i progetti secessionistici dei serbi di Bosnia. Questi hanno attuato una serie di iniziative secessionistiche già prima del riconoscimento internazionale della Bosnia, quando erano ancora formalmente parte della coalizione di governo: la decisione di fondare una repubblica serba di Bosnia risale infatti al 21 dicembre 1991. In precedenza era stato organizzato un referendum per il

distacco dalla Bosnia; in coincidenza con il riconoscimento (7 aprile 1992), il parlamento dei serbi di Bosnia ha dichiarato l'indipendenza.

Il controllo della porzione più ampia possibile di territorio bosniaco ha rappresentato per Milosevic un obiettivo militarmente irrinunciabile. In Bosnia era infatti stanziato un numero molto elevato di soldati dell'esercito federale (circa 100.000) e più della metà degli impianti di produzione bellica. La Bosnia settentrionale rappresentava inoltre un corridoio vitale per il sostegno logistico delle zone occupate dai serbi in Croazia. Non tutta la popolazione serba di Bosnia ha tuttavia appoggiato il piano espansionistico di Belgrado. Ampi settori, soprattutto della popolazione urbana, non si sono adeguati né alle direttive di Belgrado né a quelle dei leader locali.

L'orientamento contrario alla spartizione è stato anche più consistente fra i croati, soprattutto nei centri urbani. La spinta al ricongiungimento con Zagabria ha avuto grande presa soprattutto fra i croati dell'Erzegovina, il cui territorio è contiguo a quello della Croazia ed è caratterizzato da una forte concentrazione di croati, ma è stata assai meno marcata altrove. Gli sviluppi politici e militari hanno tuttavia messo in crescente difficoltà i leader croati che avrebbero voluto mantenere l'integrità territoriale della Bosnia, favorendo la linea dura degli erzegoviani capeggiati da Mate Boban.

Benché l'obiettivo fondamentale del presidente croato Tudjman sia stato sin dall'inizio l'annessione di una parte della Bosnia, egli ha adottato, per una serie di motivazioni, un atteggiamento più cauto ed ambiguo. Era infatti difficile sostenere, di fronte alla comunità internazionale, l'opportunità di una spartizione della Bosnia, insistendo nel contempo sul dovere delle organizzazioni internazionali - a cominciare dall'Onu - di impegnarsi per la restituzione alla Croazia dei territori occupati dai serbi. Zagabria non poteva inoltre non tener conto del rischio che, a seguito della spartizione della Bosnia, i serbi s'impadronissero definitivamente di un'area a ridosso del confine con la Croazia da cui avrebbero potuto sostenere le loro operazioni in territorio croato (si trattava di una preoccupazione strategica speculare a quella di Milosevic, di cui si è detto). Infine, per i dirigenti croati è sempre stato chiaro che il nemico principale, sia nell'immediato sia in prospettiva, era rappresentato dai serbi, e che pertanto occorreva estendere il più possibile il fronte dell'alleanza antiserba, nei limiti in cui ciò fosse risultato compatibile con gli obiettivi strategici fondamentali. I musulmani costituivano, sotto questo aspetto, un

alleato naturale, benché fossero sostenitori di un progetto completamente diverso sul destino della Bosnia.

In effetti, la politica croata si è sviluppata lungo un duplice binario: da un lato, la ricerca di un'alleanza con i musulmani sia sul piano politico (la Croazia è stato il primo Stato a riconoscere la Bosnia e ha sostenuto a lungo il governo di Sarajevo) sia su quello militare; dall'altro, l'attuazione sistematica di iniziative dirette ad accelerare il processo di disgregazione della Bosnia e ad avvicinare la prospettiva della sua spartizione.

Su quest'ultimo obiettivo vi è stata convergenza tra Tudjman e Milosevic. Sin dal marzo 1991 i due si erano accordati sulla spartizione della Bosnia. Le stesse carte geografiche dei progetti di cantonizzazione, preludio alla spartizione, elaborati nel 1991 dalla Sds e dalla Hdz, erano in larga parte coincidenti. Nel giugno 1993 l'intesa tra Serbia e Croazia è stata formalizzata con la presentazione di un piano che prevede la divisione della Bosnia in tre Stati a base etnica, piano che i mediatori internazionali hanno poi accettato di porre al centro delle trattative in corso alla Conferenza di pace di Ginevra. Più a lungo ha retto l'alleanza tra croati e musulmani sul piano militare. Obiettivo prioritario per entrambi era infatti fronteggiare le preponderanti forze serbe. Nel corso del 1992 sono tuttavia venuti progressivamente intensificandosi gli scontri tra i due gruppi, fino alla rottura definitiva di ogni residua parvenza di alleanza nella primavera del 1993. In Croazia vi sono comunque forze consistenti - fra cui, in particolare, il partito social-liberale guidato da Mesic, in forte ascesa - che, preoccupate del crescente isolamento della Croazia, auspicano il ritorno a una qualche intesa con i musulmani.

All'origine del processo di disgregazione della Bosnia-Erzegovina vi è stata quindi soprattutto l'aggressiva politica nazionalistica ed espansionistica di Serbia e Croazia. Il ruolo svolto, in questo contesto, dalla comunità internazionale è oggetto di valutazioni diverse. L'episodio chiave, per gli effetti che ha avuto sull'evoluzione successiva, è stata senza dubbio la decisione di riconoscere l'indipendenza della Bosnia-Erzegovina, decisione assunta dalla Comunità Europea nell'aprile del 1992 e subito condivisa da molti altri Stati (inclusi gli Usa).

Obiettivo dichiarato di tale decisione era prevenire un allargamento del conflitto, riaffermando nel contempo il principio dell'inviolabilità dei confini. La crisi bosniaca si è invece trasformata in un aperto confronto armato proprio nei giorni successivi al riconoscimento. Sarebbe tuttavia improprio vedere nel riconoscimento una causa

dell'esplosione del conflitto. Il riconoscimento è intervenuto in una fase nella quale, come si è visto, si erano già accumulati una serie di elementi che avrebbero comunque reso difficilmente evitabile il confronto armato.

È indubbio tuttavia che il riconoscimento, non tanto in sé, ma per il processo attraverso cui ci si è giunti, ha contribuito in misura non indifferente all'*escalation* della crisi. La Comunità Europea, infatti, non solo ha rinunciato a condizionare il riconoscimento ad un accordo su un nuovo assetto politico-costituzionale, ma ha preteso l'effettuazione di un referendum sull'indipendenza - svoltosi il 29 febbraio e il 1° marzo 1992 - che non ha fatto che irrigidire ulteriormente le posizioni dei contendenti (il referendum ha registrato una maggioranza schiacciante a favore dell'indipendenza, ma è stato disertato in massa dai serbi). Si è voluto a tutti i costi applicare anche alla Bosnia la procedura per il riconoscimento messa a punto dalla commissione Badinter, benché palesemente non sussistessero le condizioni minime per la sopravvivenza del nuovo Stato, né vi fosse una concreta volontà di garantirne l'integrità attraverso un intervento internazionale. L'idea che, in assenza di un accordo tra le parti, un pronunciamento popolare potesse servire a dare fondamenta più stabili al nuovo Stato si è rivelata una grave illusione. È stato giustamente posto l'accento sui danni provocati da questa «democrazia del plebiscito», voluta e promossa dalle forze secessionistiche, ma che la comunità internazionale ha spesso finito, senza le dovute cautele, con il fare propria².

La Comunità Europea aveva in verità elaborato una proposta di cantonizzazione sin dal febbraio 1992, senza però collegarla in modo formale al problema del riconoscimento. La proposta, inizialmente accettata dalle parti, è stata poi rifiutata sia dai croati che dai musulmani. Maggiori possibilità di successo è sembrato, per un certo tempo, che potesse avere il piano di pace Vance-Owen, lanciato nel gennaio 1993 dai due mediatori internazionali - rappresentanti rispet-

(2) V., in particolare, Misha Glenny, *The Fall of Yugoslavia*, Penguin Books, London, 1992, pp. 162-163. Per una critica «retrospettiva» al riconoscimento della Bosnia v. Dusko Doder, «Yugoslavia, New War, Old Hatreds», *Foreign Policy*, n. 19, (Summer 1993), pp. 3-23. V., inoltre, Daniel L. Cruise, «The Premature Recognition of Bosnia-Herzegovina», *The Brown Journal of Foreign Affairs*, pp. 133-140; Marc Weller, «The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia», *American Journal of International Law*, vol. 86, n. 3, (July 1992), pp. 569-607. Altri studiosi sono invece convinti che il metodo del plebiscito dovrebbe essere sistematicamente applicato di fronte a casi analoghi a quello jugoslavo: v., in particolare, John Zometicka, *The Yugoslav Conflict*, Brassey's for the Iiss, London, 1993 (Adelphi Paper, 270), pp. 76-79.

tivamente dell'Onu e della CE - e attorno a cui si è sviluppata, nei primi mesi dell'anno, un'intensa attività diplomatica. Anche il piano Vance-Owen si basava sul principio della cantonizzazione: prevedeva uno Stato decentralizzato, costituito da dieci provincie autonome (tre a predominanza serba, tre croata e tre musulmana, più la provincia di Sarajevo) e di un governo centrale con poteri assai ridotti, fra cui rientrava però la gestione della politica estera. Il piano era tuttavia molto più dettagliato e impegnativo di quello precedente per quanto riguarda le responsabilità che la comunità internazionale avrebbe dovuto assumersi per garantire la stabilità del nuovo assetto politico-istituzionale. Veniva infatti prefigurata la creazione di un protettorato internazionale dell'Onu con l'obiettivo di ristabilire le condizioni necessarie per la sopravvivenza della Bosnia-Erzegovina come Stato indipendente³.

In base alla distribuzione delle zone fra le tre etnie prevista dal piano, ai croati sarebbe stato consegnato quasi tutto il territorio conquistato durante la guerra, mentre i serbi avrebbero dovuto ritirarsi da una parte consistente dell'area da essi controllata a vantaggio dei musulmani. Le provincie serbe e musulmane sarebbero state alquanto mescolate fra loro, e ciò avrebbe certamente costituito un fattore di instabilità.

croati e musulmani accettavano di firmare il piano. I membri del parlamento della repubblica serba di Bosnia, insoddisfatti delle clausole relative alla ripartizione dei territori, decidevano invece di respingerlo (6 maggio), nonostante l'intensa pressione esercitata da Milosevic a favore di una sua accettazione (in un referendum svoltosi il 15 e 16 maggio i serbi di Bosnia confermavano a schiacciante maggioranza la decisione del parlamento).

Il rifiuto serbo del piano Vance-Owen apriva la strada alla formalizzazione dell'accordo tra Milosevic e Tudjman per la spartizione della Bosnia, cui si è già fatto cenno. A partire da fine giugno si è cominciato a discutere alla conferenza di Ginevra di un piano che prevedeva la divisione della Bosnia in tre repubbliche autonome federate, con un governo centrale dotato di poteri assai ridotti.

(3) Sul piano Vance-Owen v.: Lee Bryant, «The Vance-Owen Plan: Apart at the Seams», *Balkan War Report*, n. 17, (January 1993), pp. 12-13; Adolf Karger, «Der gescheiterte Vance-Owen-Plan und die ethnisch-geographischen Strukturen von Bosnien-Herzegowina», *Osteuropa*, vol. 43, n. 8, (agosto 1993), pp. 783-791; Patrick Moore, «Bosnian Impasse Poses Dilemmas for Diplomacy», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n. 14, (2 aprile 1992), pp. 28-30.

Il nuovo piano prestava il fianco a gran parte delle critiche che erano già state rivolte al piano Vance-Owen. Ancor più largamente e esplicitamente di quest'ultimo, il nuovo piano legittimava infatti le conquiste realizzate durante la guerra, premiando in tal modo gli aggressori. Esso veniva pertanto denunciato come una forma inaccettabile di *appeasement*, destinata, inevitabilmente, a incoraggiare in futuro nuovi atti di aggressione. Sarebbero inoltre rimasti - ed anzi si sarebbero probabilmente aggravati rispetto al piano Vance-Owen - i problemi connessi con l'inevitabile trasferimento di popolazione (nonostante la «pulizia etnica» realizzata in alcune zone in modo sistematico, il territorio bosniaco resta ancora, in massima parte, etnicamente misto). Era ancora meno chiaro in che modo il piccolo Stato che sarebbe stato assegnato ai musulmani bosniaci avrebbe potuto concretamente sopravvivere, risultando schiacciato tra una Serbia e una Croazia rafforzate dalla divisione di fatto del territorio bosniaco prevista dal piano. A protezione dello Stato musulmano sarebbe servito un impegno effettivo e massiccio della comunità internazionale, di cui però mancava la garanzia. Di qui il timore che l'eventuale attuazione del piano avrebbe portato alla creazione di una sorta di «Palestina nel cuore dell'Europa», con effetti destabilizzanti per l'intero continente. Un'altra possibile fonte d'instabilità insita nel piano era costituita dal fatto che alcune importanti città assegnate ai musulmani, come Srebrenica, Zepa, Gorazde, costituivano delle *enclaves* completamente circondate da territorio serbo.

Considerati questi elementi, non stupisce che i musulmani abbiano deciso di respingere il piano, benché Izetbegovic avesse scelto di non esprimere un parere preciso, limitandosi a esporre, dinanzi al parlamento, le argomentazioni a favore e contro la sua accettazione. La motivazione principale del rifiuto è stata la sfiducia che esso potesse effettivamente consentire l'esistenza autonoma di uno Stato musulmano, data l'incertezza sulla volontà delle organizzazioni internazionali di impegnarsi per garantirne l'attuazione. Alcuni successi militari ottenuti nelle settimane precedenti, soprattutto contro i croati, avevano inoltre riacceso la speranza, fra le file dei musulmani, che le sorti della guerra potessero col tempo mutare a loro vantaggio. Izetbegovic si è quindi ripresentato al tavolo della trattativa con la richiesta che venisse assegnato nuovo territorio (circa il 4%) ai musulmani. I dirigenti serbi hanno minacciato di ritirare anche le concessioni fatte fino a quel momento. Su questa divergenza, evidentemente inconciliabile, la trattativa è rimasta bloccata fino all'inizio del 1994.

È da notare, tuttavia, che, stando ai sondaggi d'opinione e alle testimonianze dal fronte, la maggior parte dei musulmani, soprattutto nelle città, era favorevole, per fermare il conflitto, all'accettazione del nuovo piano. In alcune zone della Bosnia, ridotte allo stremo dalla guerra e sempre più isolate dal resto dei territori controllati dall'esercito bosniaco, si è manifestata una spiccata tendenza, fra la popolazione musulmana, ad appoggiare i leader locali disposti a scendere a compromessi con serbi e croati. A partire dall'inizio di ottobre, in alcune località si sono anche verificati scontri di una certa intensità tra ribelli musulmani e truppe governative.

Il quadro d'insieme della situazione, alla fine del 1993, appare caratterizzato da due diversi elementi. Da un lato, pur proseguendo gli scontri, il fronte di guerra rimane statico. I serbi ed i croati sono infatti interessati soprattutto a consolidare le proprie conquiste, mentre la controffensiva lanciata dai musulmani non sembra in grado di mutare sostanzialmente gli equilibri sul terreno. Sul piano militare, ci si può attendere un'effettiva evoluzione solo nel caso della riapertura del fronte croato o di un allargamento del conflitto verso Sud. In entrambi i casi si avrebbero probabilmente ripercussioni rilevanti sul fronte bosniaco. Iniziative militari incisive da parte delle organizzazioni internazionali continuano comunque a essere improbabili.

Dall'altro lato, i «fronti interni» appaiono in movimento. Fra i musulmani si va approfondendo la spaccatura fra l'ala intransigente, che non vede alternative alla continuazione a oltranza della guerra, e quella più disposta a fare concessioni, pur di interrompere un conflitto il cui esito finale potrebbe essere la totale distruzione della comunità musulmana. In Croazia sono in crescita le forze che si oppongono alla politica nazionalistica di Tudjman e che vorrebbero una linea più morbida verso i musulmani in funzione antiserba. Non meno instabile sembra la situazione politica in Serbia, dove le sanzioni imposte dalla comunità internazionale stanno avendo effetti rilevanti sulla situazione economica e lo schieramento che ha sostenuto Milosevic si è sfaldato, anche se i programmi di tutte le principali forze politiche continuano a fondarsi su un acceso nazionalismo.

È difficile valutare se questi segnali di mutamento nei fronti interni siano effettivamente suscettibili di schiudere prospettive concrete di soluzione del conflitto. Rilevante è certamente il ruolo che può essere svolto in questo quadro dalle organizzazioni internazionali. È essenziale che continuino a essere applicate e, se necessario, che vengano inasprite, le misure coercitive sinora adottate - a cominciare dalle

sanzioni - e che nel contempo si mantenga aperto un canale di dialogo e di trattativa fra le parti. Ma appare altresì indispensabile che si sviluppi ulteriormente la politica di dissuasione avviata negli ultimi mesi - grazie soprattutto al coinvolgimento della Nato - che mira a evitare sia un'ulteriore *escalation* del conflitto sia un suo allargamento ad altre aree.

Va infine sottolineato che ben difficilmente potrà essere raggiunto un accordo globale sulla Bosnia se non vi sarà una chiara dimostrazione, soprattutto da parte dei paesi occidentali, della volontà di assicurare l'effettiva attuazione delle misure concordate. È questa la garanzia che in particolare i musulmani hanno invano cercato nel corso della trattativa sulle più recenti ipotesi di soluzione politica del problema bosniaco. Appare in ogni caso evidente che senza una qualche forma di protettorato internazionale - che può essere realizzata solo con l'impiego di ingenti mezzi e risorse - non potrà essere assicurata la sopravvivenza della comunità musulmana né si potrà arrivare a un stabile convivenza tra le tre etnie che da secoli popolano l'area bosniaca⁴.

(4) Sui temi trattati in questo capitolo v. Milan Andrejevich, «Bosnia and Herzegovina: A Precarious Peace», *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n. 29, (28 febbraio 1992), pp. 6-14; Milan Andrejevich, «More Guns, Less Butter in Bosnia and Herzegovina», *RFE/RL Research Report*, n. 1, vol. 11, (13 marzo 1992), pp. 10-17; Stefano Bianchini, *Sarajevo, le radici dell'odio. Identità e destino dei popoli balcanici*, Edizioni Associate, Roma, 1993; Anthony Borden, «The Bosnians: A War on Identity», An Institute for War and Peace Reporting Briefing, in *Balkan War Report*, n.19 (aprile/maggio 1993); Marie-Janine Calic, *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen, Verlaufsformen und Lösungsmöglichkeiten*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, maggio 1993; Christopher Cviic, *Rifare i Balcani*, Il Mulino, Bologna, 1993; Misha Glenny, *op. cit.*; Robert M. Hayden, «The Partition of Bosnia and Herzegovina 1990-1993», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n. 22, (28 maggio 1993), pp. 1-14; A. Ross Johnson, «Was Partition the Lesser Evil?», *ibidem*, pp. 15-16; Patrick Moore, «The Serbian and Croatian Factors», *ibidem*, pp. 16-17; Georg Reissmüller, *Die bösnische Tragödie*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1993; Jens Reuter, «Die politische Entwicklung in Bosnien-Herzegowina», *Südosteuropa*, vol. 41, nn. 11-12, (1992), pp. 665-684.

4. IL «FRONTE SUD»

LA QUESTIONE MACEDONE, LA SITUAZIONE IN KOSOVO E I RISCHI DI ESTENSIONE DEL CONFLITTO BALCANICO

di Roberto Spanò

1. L'ambigua amicizia. Il nuovo Stato macedone e le tentazioni della Bulgaria

Nell'aprile 1993 il presidente macedone Kiro Gligorov affermò che i popoli balcanici erano vittime dei loro stessi miti. Così, sosteneva Gligorov, era tanto azzardata la posizione secondo cui «i serbi» erano «il popolo scelto da Dio» per il Kosovo, quanto arbitrario era il mito che vedeva nei macedoni gli «eredi di Alessandro il Grande»¹. Proprio la moderazione ed i comportamenti politici di Gligorov, lontani dall'ondata nazionalistica che, a partire dalla fine degli anni ottanta, ha attraversato i Balcani, avevano contribuito alla progressiva crescita della credibilità internazionale del neonato Stato macedone ed, infine, alla sua ammissione all'Onu, pur con la denominazione di «Ex Repubblica jugoslava di Macedonia» (che, per brevità, chiameremo, da qui in avanti, Macedonia).

Il paese, nel corso della crisi che avrebbe portato alla fine della Jugoslavia, era stato costretto ad offrire, nel giro di pochi mesi, risposte decisive sul proprio futuro. I macedoni si ritrovarono di fronte quei «fantasmi del passato» che, fino ad allora, erano sembrati appartenere ai libri di storia: le spartizioni della prima metà del secolo, che li costrinsero a soggiacere alla dominazione ed alla politica di assimilazione dei propri vicini balcanici, divennero nuovamente ipotesi realistiche; il rischio di invasioni e nuove occupazioni fu preso seriamente in considerazione.

(1) *Duma*, 16 aprile 1993.

La Macedonia, economicamente la più arretrata tra le repubbliche della dissolta Jugoslavia, si estende su 26.000 kmq, con una popolazione di poco più di 2 milioni di abitanti. Analogamente a gran parte degli Stati balcanici, il territorio macedone ospita numerose etnie. Secondo il censimento svoltosi nell'aprile 1991 la popolazione risulta composta per il 64,62% da macedoni, per il 21,01% da albanesi, per il 4,79% da turchi, per il 2,73% da Romi, per il 2,17% da serbi². Tuttavia, le organizzazioni politiche albanesi del paese stimano a circa 800.000 unità la presenza dei loro connazionali in Macedonia. Così come la complessa composizione etnica e culturale del nuovo Stato, anche la sua posizione geografica e le sue travagliate vicende storiche hanno reso difficile e sofferta la ricerca di un'autonoma identità da parte della Macedonia³.

Al centro dei Balcani, e sottoposto al dominio ottomano fino al 1912, il territorio macedone fu sempre oggetto delle «attenzioni» di Grecia, Serbia e Bulgaria. La cosiddetta «Macedonia storica» è oggi divisa tra la «Macedonia egea», in Grecia, la «Macedonia del Pirin», la meno estesa, in Bulgaria, e la «Macedonia del Vardar», che costituisce il territorio dell'attuale Repubblica macedone, la cui sovranità è stata riconosciuta dall'Onu nell'aprile '93.

La realtà storico-territoriale del paese ha creato, sia in politica interna sia nelle relazioni con i paesi confinanti, notevoli problemi alla leadership macedone, pressata da una parte dalle spinte nazionalistiche del Vmro-Dpmne, il partito nazionalista macedone, e dall'altra dalle pressioni esterne (in particolare greche, ma anche bulgare e serbe). Questa situazione ha posto in grave difficoltà la già precaria stabilità dello Stato macedone.

Le elezioni pluripartitiche, tenutesi in Macedonia nel novembre 1990, costituirono uno dei primi e contrastati passi del paese verso la costruzione di un proprio sistema politico ed istituzionale, ed avviarono Skopje sulla strada del distacco da una Jugoslavia ormai in via di dissoluzione. I partiti e la stessa opinione pubblica macedone, comunque, erano tutt'altro che concordi nel perseguire questo obiettivo. I risultati finali delle consultazioni,⁴ che videro prevalere il Vmro-Dpmne (un'organizzazione, fondata nello stesso anno, che aveva fatto del «macedonismo» il proprio cavallo di battaglia) sem-

(2) Statistical Office of Macedonia, *Basic Statistical Data*, p. 14.

(3) Un ampio e circostanziato studio sugli sviluppi della situazione macedone a partire dal 1991 è quello di Armando Pitassio, «Le minacce interne ed estere alla sopravvivenza della Repubblica di Macedonia», *Europa/Europe*, n. 4, (1992), pp. 79-107.

(4) Statistical Office of Macedonia, *Basic Statistical Data*, p. 49.

brarono tuttavia confermare la prospettiva indipendentista. D'altra parte, anche i due partiti «etnici» albanesi (il Partito democratico popolare ed il Partito per la prosperità democratica), raccolsero un ampio consenso elettorale nella capitale e tra la popolazione schipetara della parte occidentale del paese.

Tuttavia, in parziale contrasto con le esperienze delle altre repubbliche jugoslave (che videro prevalere nettamente i partiti nazionalisti o quelli etnicamente identificabili) anche due formazioni non direttamente legate all'*etnos* (il Partito della trasformazione democratica e l'Unione delle forze riformiste, ambedue di ispirazione socialista), ottennero numerosi consensi elettorali.

Il 1991 fu per la Macedonia un anno decisivo nella direzione della costruzione di uno Stato sovrano. Di fronte all'incalzare della crisi jugoslava e alla defezione di Slovenia e Croazia, e cedendo anche alle pressioni dei nazionalisti macedoni, il governo macedone indisse un referendum, che si svolse il 7 settembre 1991, allo scopo di ottenere l'approvazione popolare alla piena sovranità del paese. Il voto, che registrò l'astensione della popolazione schipetara, diede ragione, con largo margine, ai sostenitori di questo progetto (il fronte «indipendentista» ottenne il 95% dei suffragi).

Il 20 novembre 1991, il nuovo Stato si dotò di una Costituzione⁵. Fu, questa, una delle fasi più ardue della vita politica macedone, dominata dalla ricerca di quei compromessi, «interni» ed «esterni», che si sono dimostrati necessari alla sopravvivenza stessa del paese.

Sul versante interno, infatti, la ricerca di una forte identità «macedone» si scontrava con la presenza della popolazione albanese che, attraverso i suoi rappresentanti in parlamento, ottenne alcune modifiche in suo favore al testo costituzionale, in cui, peraltro, numerosi articoli sono dedicati alla protezione delle minoranze. Di contro, il Vmro-Dpmne, allarmato dalla recente e massiccia emigrazione schipetara dal Kosovo non meno che dall'alto tasso di crescita demografica del gruppo albanese, riuscì ad imporre la residenza quindicennale nel paese quale condizione per l'ottenimento della cittadinanza macedone.

Ma gli estensori della Carta costituzionale dovettero affrontare problemi ben più complessi sul versante dei rapporti con la comunità internazionale. In seguito alle pressioni greche, infatti, il parlamento macedone fu costretto a modificare o ad abrogare in parte gli articoli

(5) «Ustav na Republika Makedonija», *Sluzeben Vestnik na Republika Makedonija*, 22 novembre 1991.

3 e 49, incentrati sui diritti dei macedoni all'estero e sull'ipotetica modifica dei confini del paese.

In ogni caso, l'approvazione della Costituzione rappresentò uno dei momenti centrali dell'edificazione della nuova entità statale, ed evidenziò l'abilità di Gligorov e della leadership macedone (guidata allora dal governo Kljusev) che riuscirono a sostenere una «doppia mediazione», sia sul versante interno, sia sul piano dei rapporti internazionali.

Anche nelle relazioni con la dissolta Federazione jugoslava, successivamente ricostituitasi nella piccola Federazione serbo-montenegrina, era stato Gligorov a giocare il ruolo centrale. A fronte dell'atteggiamento del Vmro-Dpmne, che già alla fine del '90 sosteneva la necessità, per il paese, di dotarsi di forze paramilitari, il presidente macedone riuscì ad ottenere l'evacuazione incruenta dei federali che, nel corso del marzo di quello stesso anno, completarono il loro ritiro dalla repubblica meridionale della ex Jugoslavia.

Mentre, sul finire del '91, il processo di separazione tra la Macedonia e la dissolta Federazione jugoslava sembrava avviato verso una soluzione pacifica, i problemi interni ed esterni della Repubblica balcanica rimasero tutti sul tappeto nel corso del 1992, aggravandosi sotto numerosi profili, a partire dalla questione nazionale. Sia il censimento (aprile '91), sia il referendum sull'indipendenza (settembre '91), sia, infine, l'approvazione del testo costituzionale (novembre '91), avevano registrato l'autoesclusione degli albanesi e delle loro organizzazioni politiche dal processo di edificazione del nuovo Stato macedone. Nel gennaio '92 le maggiori formazioni politiche schipetare organizzarono un referendum per ottenere l'autonomia dei territori occidentali della Macedonia, popolati in prevalenza da albanesi. La gran parte dei votanti si espresse favorevolmente ma, come era prevedibile, Skopje considerò nulla quella consultazione. L'opzione di uno Stato federale macedone-albanese (sostenuta dai due maggiori partiti schipetari) nascondeva, a giudizio delle organizzazioni politiche macedoni, l'obiettivo secessionista e, in prospettiva, la confluenza degli albanesi di Macedonia in una Grande Albania, che avrebbe compreso nei suoi confini anche il Kosovo.

Anche la situazione economica macedone, tra il '91 e il '92, si era andata velocemente deteriorando. Già precedentemente all'acutizzarsi della crisi che avrebbe portato alla dissoluzione della «seconda Jugoslavia», gli indici economici facevano della Macedonia la repubblica più arretrata della Federazione. Ma, a partire dal 1991, lo stato dell'economia peggiorò ulteriormente, portando, all'inizio del '92, il

tasso di disoccupazione al 25%, e registrando, tra il '91 e l'anno successivo, un calo della produzione industriale del 30% circa⁶.

Le ragioni di questa *performance* negativa erano addebitabili sia alla dinamica interna, sia a fattori di ordine internazionale.

Lo scenario politico nato dalle elezioni del '90 aveva originato una notevole instabilità interna: la massiccia presenza in parlamento di deputati appartenenti a partiti «etnici», i cui interessi erano prevalentemente rivolti alle questioni nazionali, bloccò a lungo qualsiasi tentativo di porre in pratica le riforme economiche. L'inconciliabilità politica tra le due formazioni politiche albanesi e il Vmro-Dpmne, portò alla scelta obbligata di un governo «tecnico» slegato dai partiti. Questo esecutivo, guidato da Nikola Kljusev, nel corso di quasi due anni dovette affrontare i problemi legati all'organizzazione ed al riconoscimento internazionale del nuovo Stato macedone. Gli ex-comunisti, in virtù di una relativa autonomia dalla questione etnico-nazionale, ebbero la presidenza della Repubblica, affidata a Kiro Gligorov. In presenza di un governo debole, il ruolo di Gligorov si rivelò centrale nella gestione del distacco dalla Federazione e, in generale, nella conduzione della politica estera. Ma proprio l'estrema debolezza dell'esecutivo, privo di una maggioranza in parlamento, portò - come già osservato - al rinvio delle più importanti riforme economiche (privatizzazione, creazione di un'economia di mercato, lotta all'inflazione, etc.) di cui il paese aveva bisogno. Ciononostante, nella prima metà del '92 il parlamento macedone tentò di affrontare la grave crisi inflattiva. Nell'aprile '92 il tasso d'inflazione mensile raggiungeva l'86%,⁷ ed era questo un fenomeno in gran parte «importato» dalla Serbia. L'istituzione del *denar* macedone, la riduzione della spesa pubblica, il blocco dei salari, e il congelamento dei prezzi di numerosi prodotti presenti sul mercato interno, riuscirono a ridimensionare le forme di speculazione che avevano preso piede nel paese, contribuendo alla stabilizzazione dell'economia e al netto ridimensionamento dell'inflazione che, già nei primi mesi del '93, non avrebbe superato il 30%⁸.

La catastrofe dell'economia macedone, tuttavia, fu originata soprattutto dalla difficile situazione internazionale. Con l'entrata in

(6) Cfr. Mihail Petkovski, Goce Petreski, Trajko Slaveski, «Stabilization Efforts in the Republic of Macedonia», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no. 3 (15 January 1993), p. 34.

(7) *Ibidem*, p. 35.

(8) Cfr. Hugh Poulton, «The Republic of Macedonia After UN Recognition», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no. 23 (4 June 1993), p. 27.

vigore dell'embargo nei confronti della nuova Federazione serbo-montenegrina, nel maggio 1992 (la Macedonia, pur non ancora riconosciuta all'Onu, aderì alle sanzioni), la piccola repubblica balcanica dovette, infatti, rinunciare al suo mercato più consolidato, andando incontro a perdite economiche considerevoli. A ciò si aggiungeva il virtuale blocco delle vie di comunicazione con la Grecia, posto in atto dal governo ellenico, impegnato in un «braccio di ferro», con Skopje e con l'intera comunità internazionale, sulla questione del riconoscimento della Macedonia.

Nel giugno '92 la Comunità Europea, cedendo alle pressioni di Atene, negò il riconoscimento alla Macedonia. Questa decisione ebbe conseguenze sia politiche, sia economiche, nel paese. Sul versante economico, il mancato riconoscimento europeo (che, di fatto, precludeva l'ingresso macedone all'Onu) non consentiva alla Macedonia di accedere agli aiuti stanziati dalle principali istituzioni finanziarie internazionali.

Sul fronte interno, lo scacco subito dal presidente Gligorov, accusato dal Vmro-Dpmne di incapacità nella difesa degli interessi nazionali, fu controbilanciato dalla posizione dei partiti albanesi, che addossarono indirettamente ogni responsabilità alla Comunità Europea per il mancato riconoscimento, e assicurarono la loro lealtà allo Stato macedone. Il mutamento delle posizioni albanesi, successivamente alla caduta del governo Kljusev, aprì la strada alla formazione del governo guidato dal socialdemocratico Crvenkovski, nonostante le proteste dei nazionalisti macedoni, che ritenevano necessario giungere a nuove elezioni. Al nuovo esecutivo, costituito all'inizio del settembre '92, aderirono i socialdemocratici, gli albanesi del Partito per la prosperità democratica, i liberali e i socialisti.

Oltre a colpire l'economia macedone e a la stabilità del quadro politico, comunque, il mancato riconoscimento CE a Lisbona pose in pericolo la sopravvivenza stessa della Macedonia, che percepì allora con grande preoccupazione il «no» europeo.

Il riconoscimento della sua indipendenza da parte di Bulgaria, Turchia, Croazia, Slovenia e Bosnia-Erzegovina, all'inizio del '92, aveva solo in parte contribuito a rassicurare i macedoni sul loro futuro. Al di là del mancato accesso ai finanziamenti internazionali, Skopje guardava con preoccupazione alla possibilità di un'estensione della guerra civile jugoslava al «fronte sud» dei Balcani. In questo caso i paesi «amici» (Bulgaria compresa) avrebbero potuto essere tentati di partecipare al vecchio «gioco balcanico» della spartizione

della Macedonia, a prescindere dall'atteggiamento assunto sulla questione del riconoscimento.

Nonostante Sofia sia stata la prima capitale europea a riconoscere l'indipendenza macedone, nel gennaio '92, sono state proprio le relazioni bulgaro-macedoni a sollevare un gran numero di interrogativi. «Solo pochi bulgari della Bulgaria occidentale», dichiarava Alex Alexieev (consigliere dell'ex-premier bulgaro Dimitrov) nel febbraio '93, «non hanno parenti in Macedonia (...). Ohrid fu il centro culturale della Bulgaria e del Terzo regno bulgaro. Molti, nel mio paese, considerano Ohrid una "terra santa". Ohrid non rappresenta solo un concetto geografico, è molto di più. Tuttavia, penso che solo una minoranza vorrebbe l'annessione del territorio macedone, anche se tra i Bulgari vi è una forte simpatia per la Macedonia»⁹.

La percezione bulgara delle relazioni bulgaro-macedoni era ben resa dalle parole di Alexieev, che poneva l'accento sui legami «naturali» (storici e «di sangue») tra i suoi connazionali e le «terre macedoni». I «macedoni», nella concezione bulgara, trovano posto solo in quanto «fratelli bulgari» della Repubblica macedone,¹⁰ troppo linguisticamente e culturalmente vicini ai «bulgari di Bulgaria» per poter aspirare ad un'autonoma identità nazionale.

Sicché, la politica balcanica di Sofia ha mosso i suoi primi passi in sintonia con questa concezione. Già a partire dal riconoscimento macedone, nel gennaio '92, la Bulgaria si guardò bene dall'ammettere l'esistenza di una nazionalità macedone, negando anzi esplicitamente la presenza stessa di tale questione. Il riconoscimento del 16 gennaio 1992, oltretutto, fu originato, con tutta probabilità, da dinamiche politiche tutte interne alla Bulgaria. In quei giorni, infatti, i partiti stavano affrontando la campagna elettorale per le elezioni presidenziali, giunte allo «scontro» decisivo tra Zeliu Zelev, candidato ufficiale dell'Unione delle Forze democratiche e Valko Valkanov, appoggiato dai socialisti. Zelev colse allora l'occasione per porre la «questione nazionale» al centro della propria campagna elettorale: mentre i socialisti raccoglievano i frutti della crescente ostilità anti-turca, egli riuscì ad imporre l'immediato riconoscimento della Macedonia, un gesto percepito da molti, in Bulgaria e fuori dai suoi confini,

(9) Intervista rilasciatami l'11 febbraio 1993.

(10) Per questa concezione dei rapporti bulgaro-macedoni si vedano le riflessioni apparse, poco dopo il riconoscimento bulgaro di Skopje, su *Kultura* del 14 febbraio 1992.

come ambiguo, proprio in assenza di un riconoscimento bulgaro dell'identità nazionale macedone.

Le intenzioni bulgare di fare della Macedonia un proprio «protettorato», d'altronde, trovarono numerose conferme nelle relazioni formali ed informali instauratesi tra i due paesi nel corso del '92. I rapporti bulgaro-macedoni seguirono un doppio binario: mentre, da una parte, il raggiungimento di buone relazioni diplomatiche fu segnato da numerose incomprensioni e qualche polemica, dall'altra, i Bulgari sembrarono accordare una corsia preferenziale per il partito macedone guidato da Ljubco Georgevski, il Vmro-Dpmne, considerato da molti (sia in Bulgaria sia in Macedonia) filobulgaro.

Il presidente Gligorov e l'esecutivo macedone, in quanto ex-comunisti, si scontrarono con la crescente diffidenza di Zelev e del governo Dimitrov, che da poco erano riusciti a scalzare i socialisti (ex comunisti) bulgari dal potere. Al di là della questione dell'identità nazionale macedone, in merito alla quale i rappresentanti dei due paesi non mutarono posizione, la Bulgaria premette su Skopje, ancor prima del riconoscimento, per ottenere la modifica dell'articolo 49 della Costituzione, ai cui contenuti abbiamo poc'anzi accennato. Successivamente, nel maggio '92, in occasione di un incontro diplomatico bulgaro-macedone a Skopje, la stampa bulgara accusò velatamente il governo macedone di voler impedire o rallentare la costruzione di edifici consolari bulgari nella capitale¹¹. In effetti, è plausibile che l'allora governo Kljusev volesse ritardare una presenza diretta bulgara a Skopje. Ma non senza ragione.

Infatti, un mese più tardi, sia il Ministro degli Esteri bulgaro Ganev, sia la stampa sofiota entrarono nel merito della vita politica interna macedone. *Demokratsia*, il quotidiano allora più vicino al governo, criticò l'atteggiamento della magistratura macedone verso il Vmro-Dpmne, in occasione di un processo contro alcuni membri di questa organizzazione, accusati di possesso illegale di armi¹². Questi interventi provocarono la reazione del governo macedone che, poco più tardi, denunciò l'indebita ingerenza bulgara nelle proprie questioni interne. Di controversa interpretazione, invece, la vicenda del supposto traffico d'armi tra la Bulgaria e la Macedonia, in seguito alla quale cadde il governo Dimitrov¹³. Il capo del governo bulgaro

(11) Sabine Riedel, «Bulgariens Balkanpolitik im Spiegel seiner politischen und wirtschaftlichen Transformation», *Südosteuropa*, 41 Jhg., H. 11-12 (1992), pp. 702-703.

(12) *Demokratsia*, 13 giugno 1992.

(13) Sulla vicenda e sulle successive dimissioni del premier bulgaro Filip Dimitrov, si vedano: *Otecestven Vestnik*, 30 settembre 1992; *Demokratsia*, 20 ottobre

fu accusato di aver preso contatti (attraverso un suo stretto collaboratore) con le autorità macedoni, allo scopo di trattare la vendita di armi bulgare a Skopje. Nell'ottobre '92 il parlamento di Sofia censurò formalmente Dimitrov per l'accaduto, nonostante quest'ultimo avesse negato qualsiasi suo coinvolgimento nella vicenda.

L'episodio, più che all'interno dei rapporti bulgaro-macedoni, era da inquadrarsi nella dinamica politica interna alla Bulgaria, e nel conflitto sempre più aspro che vedeva contrapposti Dimitrov, da una parte, e il presidente Zelev e il leader della minoranza turca Dogan, dall'altra. Tuttavia, al di là di questo specifico episodio, è innegabile l'esistenza di un consistente traffico d'armi clandestino tra la Bulgaria e la Macedonia, specie in presenza di una crisi acutissima vissuta dall'industria bellica bulgara che, con lo sfaldarsi del blocco socialista, e il successivo allineamento del paese alle regole internazionali sulla vendita di armi, ha perduto gran parte dei propri mercati tradizionali.

Il rapporto positivo con il partito di Georgevski, di contro, trovò il suo coronamento nel corso della visita del politico macedone a Sofia, nel febbraio '92. In quell'occasione il capo del Vmro-Dpmne fu ricevuto dal premier bulgaro Dimitrov e dal presidente del parlamento Iordanov, oltre che da esponenti di tutti i maggiori partiti bulgari, socialisti compresi. Tuttavia, il Ministro degli Esteri bulgaro Ganev non risparmiò critiche neppure al Vmro-Dpmne, accusato di eccedere nelle sue posizioni nazionalistiche.

Questa posizione poneva in risalto i timori di Sofia nei confronti del Vmro-Dpmne che, una volta al potere, avrebbe potuto trasformarsi in un nemico, in considerazione delle implicite rivendicazioni territoriali (nei confronti di Grecia e Bulgaria) presenti nel suo statuto¹⁴. Timori confermati dall'atteggiamento dell'opinione pubblica bulgara nei confronti dell'organizzazione politica che afferma di rappresentare la minoranza macedone in Bulgaria (la cui registrazione è stata peraltro negata nel 1990 dalla magistratura bulgara), accusata dai principali organi di stampa bulgari di essere una «creatura» di Skopje, la quale tenterebbe di dimostrare l'esistenza di una minoranza macedone sul suolo bulgaro¹⁵.

1992; *Debati*, 20 ottobre 1992; l'analisi comparsa in Kjell Engelbrekt, «The Fall of Bulgaria's First Noncommunist Government», *RFE/RL Research Report*, vol. 1, no. 45 (13 November 1992), pp. 1-6; e un'intervista con lo stesso Dimitrov riportata in *Südosteuropa*, 41 Jhg., H. 11-12 (1992), pp. 718-721.

(14) Cfr. Armando Pitassio, *cit.*, pp. 84-85.

(15) Cfr. *Duma*, 14 aprile 1993; *Demokratsia, Standart, Kontinent*, 16 aprile 1993.

I rapporti bulgaro-macedoni hanno comunque registrato, a partire dal '91, l'affermarsi di atteggiamenti di sincera amicizia. Lo stesso riconoscimento da parte bulgara può essere positivamente valutato in considerazione del fatto che esponenti di primo piano dei due paesi hanno, a più riprese, negato l'esistenza di qualsiasi rivendicazione territoriale reciproca. Oltretutto l'atteggiamento del nuovo governo bulgaro, retto da Liuben Berov e appoggiato dai socialisti, è andato nella direzione di un allentamento dei legami, spesso ambigui, con Skopje, a vantaggio dei tradizionali rapporti con la Grecia e di un maggiore equilibrio della politica estera di Sofia nei Balcani.

Tuttavia, nel caso di un allargamento del conflitto al suolo macedone, difficilmente la Bulgaria potrebbe sottrarsi ad un intervento diretto ed, in questo caso, la Macedonia si trasformerebbe, ancora una volta, da paese amico e fratello in «torta da spartire» tra i vincitori - se mai ve ne potranno essere - di una nuova guerra balcanica.

2. Situazione in Kosovo e «questione albanese» nei Balcani

Attualmente, si stima in almeno 5.500.000 unità la presenza albanese nei Balcani, una popolazione divisa tra l'Albania e le minoranze schipetare in Macedonia, nella regione del Kosovo, in Montenegro e nella Serbia vera e propria. Se si considera che poco meno della metà degli albanesi vive fuori dai confini della «madrepatria», e che i territori occupati in prevalenza dalla minoranza albanese in Kosovo, Macedonia e Montenegro confinano con l'Albania, emerge allora con chiarezza l'esistenza di una «questione albanese» nei Balcani¹⁶.

Una questione che potrebbe progressivamente assumere le sembianze di una bomba a orologeria per l'intera area balcanica. Specie in Kosovo, dove il conflitto tra la popolazione schipetara e le autorità di Belgrado rischia di degenerare e di oltrepassare i confini jugoslavi. Il Kosovo, infatti, a fronte di una netta prevalenza demografica albanese (gli schipetari rappresentano l'85-90% della popolazione della regione), occupa un posto fondamentale nell'immaginario storico e culturale di tutti i serbi: «Là, il 28 giugno 1389, essi (i serbi,

(16) In generale, sulla questione kosovara e i rapporti serbo-albanesi nei Balcani, si vedano: Marco Dogo, *Kosovo. Albanesi e serbi: le radici del conflitto*, Marco, Lungro di Cosenza, 1992; Branko Horvat, *Kosovsko pitanje*, Globus, Zagreb, 1989; Stefano Bianchini, *Sarajevo, le radici dell'odio*, Edizioni Associate, Roma, 1993, pp.91-113

ndr) affrontarono le forze ottomane, tre volte superiori a loro, e persero la battaglia. Questa regione è divenuta il simbolo della tragedia nazionale ma anche il simbolo d'una aspirazione secolare a scacciare i turchi. Dal 28 giugno 1389 fino all'autunno 1912, allorché l'armata serba liberò il Kosovo nel corso della prima guerra balcanica, le giovani ragazze serbe indossarono i foulard neri in segno di dolore per la libertà perduta»¹⁷. Sono le parole di Vuk Draskovic, un esponente dell'opposizione serba più ostile a Milosevic. La percezione serba della questione kosovara, infatti, non passa per le posizioni politiche di questo o quel gruppo politico, e non è neppure assimilabile all'aggressività nazionalistica di Seselj o ai progetti panserbi di Belgrado. Essa rappresenta, al contrario, qualcosa di molto profondo e radicato nell'«anima» serba. D'altronde, anche gli albanesi rivendicano a sé l'appartenenza storica di questo territorio: «(...) vi fu un tempo», ha recentemente affermato Ismail Kadarè, «in cui i serbi erano assolutamente assenti dai Balcani, prima dell'ottavo secolo, in un'epoca in cui gli albanesi vi erano già solidamente presenti»¹⁸.

Al di là dei reciproci miti, tuttavia, l'acutizzarsi del conflitto in Kosovo trova la sua ragion d'essere nel recente passato e nella dura realtà della militarizzazione e della repressione serbe nella regione, inasprite a partire dall'insediamento di Milosevic al potere, nel 1987, e dalle successive modifiche della Costituzione federale che, nell'89 e nel '90, portarono ad un netto ridimensionamento e poi alla soppressione dell'autonomia di Kosovo e Vojvodina da Belgrado.

Il Kosovo, che rappresentava la parte meno sviluppata dell'intera Federazione jugoslava, si trovò progressivamente ad affrontare un crescente controllo da parte serba. Nel luglio 1990, inoltre, Belgrado dissolse il governo ed il parlamento kosovari, lasciando gli albanesi della regione privi di qualsiasi rappresentanza all'interno della Federazione. Tra il '91 e il '92 tutte le istituzioni dirette da albanesi, dalle Corti di giustizia ai distretti di polizia, dalle scuole alle associazioni culturali, vennero sciolte o, in alternativa, i dirigenti schipetari furono sostituiti con elementi serbi. L'albanese fu formalmente bandito come lingua ufficiale; la televisione e la radio di Pristina passarono in mani serbe, mentre il principale organo d'informazione in lingua albanese (il quotidiano *Rilindja*) fu chiuso. Il sistema educativo del Kosovo fu totalmente «serbizzato»; i diritti civili degli albanesi furono virtualmente soppressi.

(17) *Maniere de voir*, n° 17 (suppl. a *Le Monde diplomatique*), fevrier 1993, p. 84.

(18) *Ibidem*, p. 83.

L'accusa più grave mossa ai serbi, tuttavia, è quella di voler attuare una vera e propria pulizia etnica in Kosovo. Nel marzo 1993 Afahmi Agani, uno dei leader albanesi del Kosovo, affermò che almeno 200.000 albanesi erano stati costretti a lasciare la regione¹⁹. Al di là dell'attendibilità della cifra, è probabile che all'origine di un esodo così consistente vi sia stata, più che la repressione politica serba, proprio la crisi economica in cui versa il Kosovo. I dirigenti dei gruppi politici serbi ultranazionalisti (da Vojislav Seselj, a Zeljiko «Arkan» Raznjatovic, al capo dei radicali serbi del Kosovo, Milorad Jevric) hanno d'altronde sempre sostenuto la necessità di «rimandare gli albanesi in Albania» e c'è da ritenere che anche le autorità serbe abbiano cercato di favorire, attraverso la discriminazione «economica» ai danni della popolazione schietera, un riequilibrio etnico della regione in favore dei serbi. D'altronde, i tentativi di Belgrado di indurre parte dei profughi serbo-bosniaci a stanziarsi in Kosovo sembrano essere destinati al fallimento proprio in seguito al rifiuto di questi ultimi, restii a prestarsi all'operazione.

L'atteggiamento serbo, tuttavia, nasceva, oltre che dalla linea nazionalistica perseguita da Milosevic, anche dal progressivo indirizzo indipendentista assunto dalle organizzazioni politiche albanesi in Kosovo. Già lungo l'arco degli anni ottanta, ma in maniera più esplicita nel corso dei primi anni novanta, gli albanesi mostrarono di puntare al raggiungimento della piena autonomia da Belgrado, e di non accontentarsi più del ritorno alla posizione istituzionale garantita alla regione dalla Costituzione del 1974. La stessa richiesta volta a far ottenere al Kosovo lo status di Repubblica apparve, a partire dal 1990, soltanto il passo che avrebbe preceduto il raggiungimento della piena sovranità. Nel settembre di quell'anno i gruppi politici albanesi, ormai in clandestinità, proclamarono una «Repubblica del Kosovo» all'interno della Federazione jugoslava e, nell'ottobre dell'anno successivo, organizzarono un referendum popolare a sostegno della piena indipendenza della regione. L'Albania fu l'unico Stato a riconoscere la sovranità kosovara. Nel maggio '92, infine, gli albanesi del Kosovo organizzarono elezioni politiche clandestine, che portarono alla formazione del primo parlamento della «Repubblica del Kosovo», con le sue formazioni politiche (Alleanza democratica, Partito del parlamento, Partito socialdemocratico ed altre formazioni minori), ed alla designazione del primo presidente della Repubblica, Ibrahim Rugova²⁰.

(19) Cfr. *European*, 11 marzo 1993.

(20) Sui più recenti sviluppi della questione albanese nei Balcani, si vedano:

Il «distacco» politico da Belgrado si fece più rapido con la dissoluzione della vecchia Federazione jugoslava, che indusse gli albanesi del Kosovo, dopo anni di dura repressione, a rifiutare qualsiasi ipotesi di convivenza con una Serbia ormai padrona del campo nella nuova Federazione.

Nonostante gli sforzi del premier federale Milan Panic, che nell'ottobre '92 ebbe numerosi incontri con i rappresentanti albanesi del Kosovo e con lo stesso Rugova, questi ultimi non sembrano aver mutato i loro progetti secessionisti. Nel corso di quell'anno, numerosi esponenti dell'*intelligentsia* kosovara di origine albanese avevano affermato che la conquista della piena sovranità del Kosovo era solo una questione di tempo: «Il Kosovo», affermava Rexhep Qosja (un ex-docente dell'Università di Pristina) nel corso di un'intervista pubblicata da *Nin*, «è diventato uno Stato sovrano ed indipendente dopo il referendum dell'anno scorso. (...). Non sarà facile con la Serbia, che farà di tutto per impedire il lavoro delle nostre rappresentanze politiche e delle nostre istituzioni nate dalle elezioni. Ma, come si dice, il pane è fatto di molti chicchi di grano e la casa di molti mattoni»²¹. Nella stessa intervista, Qosja si diceva favorevole all'unione di tutti gli albanesi dei Balcani come unica «soluzione permanente» della «questione albanese», anche a costo di un trasferimento della popolazione serba. Riferendosi ai territori della Serbia vera e propria abitati in prevalenza da albanesi, Qosja affermava: «Ci sarà un trasferimento di popolazioni: perché no ? Non sarà il primo trasferimento di questo tipo nella storia». In realtà Panic, al di là di alcuni gesti plateali, come l'abbraccio con Rugova nell'ottobre 1992, e nonostante avesse avuto il merito di «rompere il ghiaccio» tra serbi e albanesi (con l'avvio di incontri diretti tra i rispettivi rappresentanti politici, e con il proprio personale impegno a risolvere la questione scolastica in Kosovo con il ripristino dell'insegnamento in lingua albanese),²² era probabilmente considerato dai kosovari un uomo di scarso rilievo politico. Il vero potere risiedeva in Serbia, e non nella figura del premier della neonata Federazione jugoslava.

Armando Pitassio, «I Balcani visti dall'Albania», *Limes*, n. 1-2, (gennaio-maggio 1993), pp. 47-63; Catherine Lafon e Jean Claude Lamoureux, «L'Albanie prisonnier des Balkans», *Maniere de voir* n° 17, *cit.*, pp. 78-80; Patrick Moore, «The "Albanian Question" in the Former Yugoslavia», *RFE/RL Research Report*, vol. 1, no. 14 (3 April 1992), pp. 7-15. Molto interessante, per gli aspetti demografici della questione, Dusan Breznik, «The Population of Kosovo», *Yugoslav Survey*, vol. 30, no. 4 (1989), pp. 3-28.

(21) *Nin*, 27 maggio 1992.

(22) Cfr. *Borba*, 14 e 16 ottobre 1992.

Un'altra ipotesi, tuttavia, è da prendere in considerazione: la possibilità che gli albanesi avessero preferito non sfruttare a fondo la possibilità della ripresa del dialogo con la Serbia, che offriva loro, tramite Panic, soltanto una lenta normalizzazione della vita della regione, con il graduale ripristino dei diritti civili. I leader schipetari, ormai proiettati verso soluzioni politiche più radicali (il raggiungimento della piena indipendenza, la concessione dello status di Repubblica all'interno della nuova Federazione, o quantomeno il ritorno all'autonomia garantita dalla Costituzione jugoslava del '74), preferirono forse lasciar cadere le proposte di Panic, peraltro risolutamente contrario alla concessione dell'indipendenza al Kosovo.

D'altronde, anche tra i dirigenti serbi, sembra essersi fatta strada la consapevolezza della necessità di un compromesso, anche territoriale, sul Kosovo, considerata l'impossibilità, a lungo termine, di mantenere lo *status quo* nella regione. È possibile che la grande libertà di movimento concessa ai principali dirigenti schipetari in Kosovo (apparentemente inspiegabile in una regione sottoposta ad un rigido controllo militare) nasca dall'esigenza di Belgrado di puntare sulla mediazione. L'intransigenza mostrata pubblicamente da Milosevic potrebbe, quindi, lasciare il posto ad atteggiamenti di segno opposto. Sulla rivista belgradese *Vreme* sono recentemente apparse alcune ipotesi di spartizione della regione: due delle mappe pubblicate da *Vreme* rispecchiano, verosimilmente, le proposte ufficiose (serba ed albanese) per una ridefinizione dei confini serbi e per la creazione di uno Stato kosovaro indipendente; la terza ipotizza una soluzione di compromesso, in cui circa 1/5 del suolo kosovaro (la parte settentrionale, Pristina e una striscia di territorio a est della città, Pec e dintorni) rimarrebbe alla Federazione serbo-montenegrina, mentre il resto andrebbe a costituire il nuovo Stato kosovaro²³. Anche in questo caso, tuttavia, l'appartenenza dei maggiori centri (Pristina, Pec, Gnjilan e Mitrovica) rappresenterebbe il momento più difficile di eventuali trattative tra serbi ed albanesi.

Lo scenario esterno della questione kosovara e dell'intera «questione albanese» è stato dominato, nel corso del '92, dall'Albania. Tirana aveva mostrato, già sul finire degli anni ottanta, un particolare interesse per gli avvenimenti che stavano percorrendo, con crescente drammaticità, l'intera area balcanica e, più specificatamente, la Jugoslavia.

In seguito allo scoppio della guerra in Jugoslavia, l'Albania si è inserita con crescente convinzione nello scacchiere balcanico, soprat-

(23) Cfr. *Vreme*, 22 febbraio 1993.

tutto in considerazione della massiccia presenza di popolazione albanese in parte degli ex territori federali. D'altra parte, sul fronte interno, la situazione si era andata aggravando: i *boat people* sbarcati sul suolo italiano nell'aprile e nell'agosto del '91, e la massiccia emigrazione di albanesi verso la Grecia testimoniavano la disperata condizione dell'economia albanese. Sul versante politico, le elezioni del marzo '92²⁴ avevano estromesso gli ex comunisti dal potere, consegnando il paese nelle mani del Partito democratico albanese.

Ma se in politica interna le differenze tra i due maggiori partiti schipetari erano numerose, le loro posizioni in politica estera e sulla questione nazionale, specie in riferimento alla situazione nei Balcani, coincidevano: la difesa degli interessi degli albanesi del Kosovo ed il loro diritto all'autodeterminazione, occupavano un posto di rilievo nel programma dei socialisti albanesi, adottato nel corso del 10° Congresso (primavera '91), ed anche il Partito democratico albanese, nel corso della campagna elettorale del febbraio '92, aveva posto al centro dei suoi obiettivi, in politica estera, «(...) l'internazionalizzazione della questione albanese»²⁵.

Nel corso del '92, sia il presidente Berisha, sia il nuovo governo (formato da Partito democratico, socialdemocratici e repubblicani), si sono mostrati particolarmente attenti alla questione kosovara, mantenendo sempre molto alta la tensione con Belgrado a tale riguardo. Lo stesso Berisha, alla vigilia della vittoria democratica del marzo '92, aveva dichiarato che «La miglior cosa che l'Albania potesse fare per aiutare il Kosovo era quella di convincere i governi stranieri a riconoscere la Repubblica del Kosovo e il diritto all'autodeterminazione per tutti gli albanesi nei Balcani»,²⁶ dichiarandosi, in altre circostanze, favorevole alla concessione della doppia nazionalità per tutti i suoi connazionali all'estero e sostenendo apertamente il progetto «grande albanese», vale a dire l'unificazione politica di tutti gli albanesi dei Balcani. In più occasioni, inoltre, il presidente albanese ha sostenuto l'opzione dell'intervento armato internazionale contro i

(24) Sui risultati e sulle valutazioni politiche delle elezioni albanesi del marzo 1992, si vedano Ardian Klosi, «Albanien nach den Wahlen», *Südosteuropa*, 41 Jhg., H. 5 (1992), pp. 272-274; Hans-Joachim Hoppe, «Albaniens neue Führung. Die Wahlen vom März 1992», *Südosteuropa*, 41 Jhg., H. 6 (1992), pp. 345-363; Isnije Beshiri, «Albanien nach den Wahlen vom März 1992», *Südosteuropa*, 41 Jhg., H. 9 (1992), pp. 558-562; e «Profile. The 1992 Albanian elections», *The Journal of Communist Studies*, vol. 8, no. 3 (September 1992), pp. 119-129.

(25) Cfr. «Profile. The 1992 Albanian Elections», *cit.*, p. 121.

(26) «This Time Will be Different», *East European Reporter*, vol. 5, no. 2 (March-April 1992), p. 57.

serbi. Tuttavia, una volta conquistata la maggioranza in parlamento e i principali posti di comando del paese, il Partito democratico ha moderato il proprio atteggiamento sul Kosovo e sulla più ampia questione albanese, favorendo i colloqui tra serbi e albanesi del Kosovo, e rinunciando a rinfocolare il separatismo schipetaro in Macedonia.

Questo mutamento della politica balcanica di Tirana è stato originato, innanzitutto, dalle pressioni internazionali. Gli Stati Uniti, uno dei principali punti di riferimento internazionali del nuovo esecutivo albanese, i paesi della CE, e le stesse Nazioni Unite, pur condannando la violazione dei diritti civili in Kosovo e la repressione serba nella regione, non hanno mai riconosciuto il diritto all'autodeterminazione degli albanesi del Kosovo, ed hanno invece tentato di avviare quei meccanismi (dall'organizzazione dei colloqui serbo-albanesi di Ginevra, alle proposte di «monitoraggio» di truppe dell'Onu alla frontiera serbo-albanese) volti ad allontanare i rischi di un allargamento del conflitto jugoslavo. Di conseguenza, la preoccupazione per le posizioni di Tirana, che avrebbero potuto condurre ad un conflitto armato con la nuova Federazione serbo-montenegrina, ha indotto gli Stati occidentali a premere sull'Albania per una maggiore moderazione.

In secondo luogo, nonostante il sentimento antiserbo fosse molto vivo in tutto il paese, gli stessi schipetari avevano coscienza della loro netta inferiorità militare nei confronti di Belgrado che, in caso di conflitto armato, non avrebbe avuto difficoltà a respingere un attacco albanese. Sotto il profilo militare, oltretutto, l'esercito albanese avrebbe avuto ben poche possibilità di ottenere un valido aiuto dai kosovari, male armati ed organizzati.

Infine, un elemento da non sottovalutare era l'atteggiamento, a tratti sospettoso, da parte della popolazione dell'Albania vera e propria, nei confronti dei connazionali del Kosovo. La poco meno che cinquantennale separazione tra i due gruppi aveva favorito, una volta allacciati i contatti, il formarsi di una reciproca diffidenza. Inoltre, il differente tenore di vita, molto più elevato in Kosovo, e le diverse esperienze politiche e culturali (con la «prigione» albanese di Hoxa contrapposta al regime relativamente liberale di Tito) vissute dagli albanesi del Kosovo e dell'Albania, avevano contribuito ad accentuare la percezione delle differenze. Si erano andati raffreddando i sentimenti (pur presenti, sia in Albania, sia in Kosovo) di solidarietà tra le due comunità, e avevano via via perduto credibilità forse troppo affrettati progetti di unificazione politica di tutti gli albanesi presenti

nell'area balcanica. Progetti peraltro ridimensionati dall'inserimento della minoranza schipetara della Macedonia nella vita politica e nel governo di Skopje, e dallo stesso riconoscimento internazionale (9 aprile 1993), pur con importanti limitazioni, della ex repubblica jugoslava.

Ciononostante, il rischio di un conflitto tra Serbia ed Albania per il Kosovo resta molto alto e l'Albania, attraverso le dichiarazioni del Ministro degli Esteri Meksi e di altri esponenti politici, si dice pronta ad intervenire militarmente contro Belgrado, accusata di operare una vera e propria pulizia etnica ai danni degli albanesi del Kosovo.

3. I Balcani sudorientali tra conflitti e stabilizzazione. Gli scenari possibili

Tra il 1991 e il 1993, con l'acuirsi della crisi nella ex-Jugoslavia, si è andato parallelamente aggravando il rischio di un allargamento del conflitto armato alla parte meridionale dei Balcani, se non addirittura a tutti gli Stati della regione. Il cosiddetto «fronte sud» rischia di trasformarsi in una drammatica realtà: le irrisolte o instabili situazioni esistenti nella neonata Repubblica macedone ed in Kosovo potrebbero, infatti, portare a una riedizione delle guerre balcaniche d'inizio secolo, specie di fronte all'incapacità mostrata dalla CE e dall'intera comunità internazionale nella gestione della crisi jugoslava.

Anche nelle relazioni interbalcaniche, buona parte degli «indicatori» diplomatici ha evidenziato un innalzamento della tensione, con il conseguente aumento del senso d'insicurezza dei singoli paesi trovatisi, a partire dal crollo degli equilibri della «guerra fredda», improvvisamente «orfani» o di fronte ad una situazione internazionale e regionale magmatica ed instabile. Mentre la Bulgaria veniva privata dell'ombrello protettivo del Patto di Varsavia, l'Albania si trovava a dover navigare, sia internamente sia fuori dai suoi confini, in mari fortemente agitati, e Grecia e Turchia, ambedue aderenti alla Nato, continuavano ad essere divisi da profondi contrasti.

In questo clima di insicurezza e diffidenza i singoli paesi balcanici hanno cominciato, da una parte, a cercare protezione all'interno di organizzazioni già esistenti (Bulgaria ed Albania chiedono da tempo di aderire alla Nato), dall'altra a cercare altre occasioni di aggregazione (ad esempio, la Conferenza dei paesi del Mar Nero) o a

sviluppare in precise direzioni le proprie relazioni diplomatiche, fino a prefigurare veri e propri «assi» nei Balcani.

Ankara, negli ultimi tre anni, ha nettamente migliorato i propri rapporti con la Bulgaria - intessendo con questo paese fitte relazioni diplomatiche, economiche e militari - e, specie successivamente all'esplosione della guerra in Bosnia-Erzegovina, si è eretta a difensore degli interessi della popolazione musulmana residente nei Balcani. In questa prospettiva, l'aggressività turca nei confronti di Belgrado - accusata di perpetrare il genocidio dei musulmani di Bosnia - ha subito un'*escalation*, portando il presidente turco Ozal, nel corso del suo viaggio balcanico (febbraio '93), a caldeggiare un intervento internazionale - con la partecipazione turca - contro la Serbia. La Turchia ha inoltre esteso la sua influenza nei Balcani ponendo l'Albania e la Repubblica macedone (due paesi a forte presenza musulmana) sotto la propria virtuale tutela da eventuali aggressioni da parte serba.

Il presunto «asse» Turchia-Bulgaria-Albania-Macedonia sembra aver trovato una recente conferma nella progettata «Via Egnatia», una strada che, partendo da Durazzo, dovrebbe collegare Tirana, Skopje e Sofia per terminare a Istanbul²⁷. Una scelta che, considerata l'importanza, e la drammatica inadeguatezza, delle vie di comunicazione nella regione, è significativa dei forti legami che si stanno instaurando tra questi paesi.

Sul fronte opposto, anche Atene, Belgrado e Bucarest, nonostante il rigido isolamento internazionale imposto alla nuova Jugoslavia, sembrano aver costruito una rete privilegiata di relazioni, o quantomeno appaiono unite da interessi comuni all'interno dello scacchiere balcanico: con una preponderante popolazione ortodossa e con legami economici che sono proseguiti anche successivamente all'imposizione dell'embargo antiserbo, i tre paesi sembrano trovare implicite convergenze.

I due «assi» appena prefigurati sono rafforzati anche dall'individuazione di nemici comuni all'interno del gruppo rivale: mentre la Turchia è divisa dalla Grecia dalla questione di Cipro e dai contrasti per l'individuazione delle rispettive acque territoriali sull'Egeo, le relazioni greco-macedoni sono state profondamente minate dall'atteggiamento ellenico nella questione del riconoscimento stesso della Macedonia. Atteggiamento che, successivamente al ritorno di Papan-

(27) Cfr. Hugh Poulton, «The Republic of Macedonia after UN Recognition», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no. 23 (4 June 1993), pp. 22-30.

dreu al potere, nell'ottobre '93, sembra destinato a subire un ulteriore irrigidimento. Tra Grecia ed Albania, infine, il conflitto nasce dal reciproco trattamento delle proprie minoranze nazionali presenti nei rispettivi territori. I contrasti più evidenti e pericolosi sono tuttavia emersi nei rapporti serbo-albanesi, resi tesissimi dalla questione kosovara, e in quelli serbo-turchi, derivanti, oltre che da ragioni storiche, da conflitti geostrategici che, in prospettiva, potrebbero fare di Belgrado il più pericoloso concorrente della Turchia nei Balcani.

La perdurante insicurezza dell'area, tuttavia, ha spinto alcuni di questi paesi a cercare di rendere permeabili i «confini» di queste alleanze, pur corroborate, bilateralmente, da accordi economici, politici o militari. Ciò è reso evidente sia da contrasti interni ai due gruppi, sia dal miglioramento delle relazioni bilaterali tra singoli paesi appartenenti ad essi. Mentre i rapporti tra Bulgaria e Macedonia, come abbiamo osservato, hanno ultimamente segnato il passo, specialmente in seguito alla caduta del governo Dimitrov, lasciando spazio al miglioramento delle relazioni, tradizionalmente buone, tra Sofia ed Atene, la «questione albanese» ha parzialmente diminuito la sua pericolosità, sia per il mutato atteggiamento albanese nei confronti del Kosovo, sia per l'inserimento, pur incerto e difficile, degli schipetari di Macedonia nel governo della neonata repubblica.

Grecia e Romania, sul fronte opposto, pur con riluttanza partecipano all'embargo antiserbo e, tra il 1992 e il 1993, non pochi incidenti diplomatici, legati al rispetto dell'embargo sulle acque del Danubio, hanno turbato i rapporti serbo-romeni. Tutt'altro che da sottovalutare, infine, il comportamento di Sofia all'interno dello scacchiere balcanico. La Bulgaria è probabilmente il paese che maggiormente teme l'esplosione di un conflitto balcanico generalizzato e, nonostante le dichiarazioni belliciste del presidente Zelev, aperto sostenitore di un intervento militare internazionale contro i serbi, si è conseguentemente sforzata, da una parte, di smussare i contorni degli «assi» nascenti nella regione (contraendo, nel corso del 1992, trattati economici e politici con Romania e Grecia, o insistendo per l'ammissione di Atene alla Conferenza del Mar Nero), dall'altra di avviare iniziative di pacificazione nei Balcani (sua l'originaria proposta di formalizzare il principio d'intangibilità dei confini nati dalla dissoluzione jugoslava e di avviare una «Helsinki balcanica»). L'aggravarsi della situazione economica del paese ha spinto inoltre Sofia ad attenuare, di fatto, il blocco delle relazioni economiche con Belgrado, spesso violato da trafficanti bulgari senza che il governo, conscio delle perdite econo-

niche (stimate da Sofia tra i 40 e i 60 milioni di dollari al mese)²⁸ provocate dall'embargo, prendesse seri provvedimenti al riguardo. Lo stesso Zelev, infine, ha negato l'eventuale passaggio di truppe turche sul territorio bulgaro, mentre i maggiori partiti del paese si sono dichiarati contrari ad una partecipazione militare di Ankara alle operazioni Onu in Bosnia-Erzegovina.

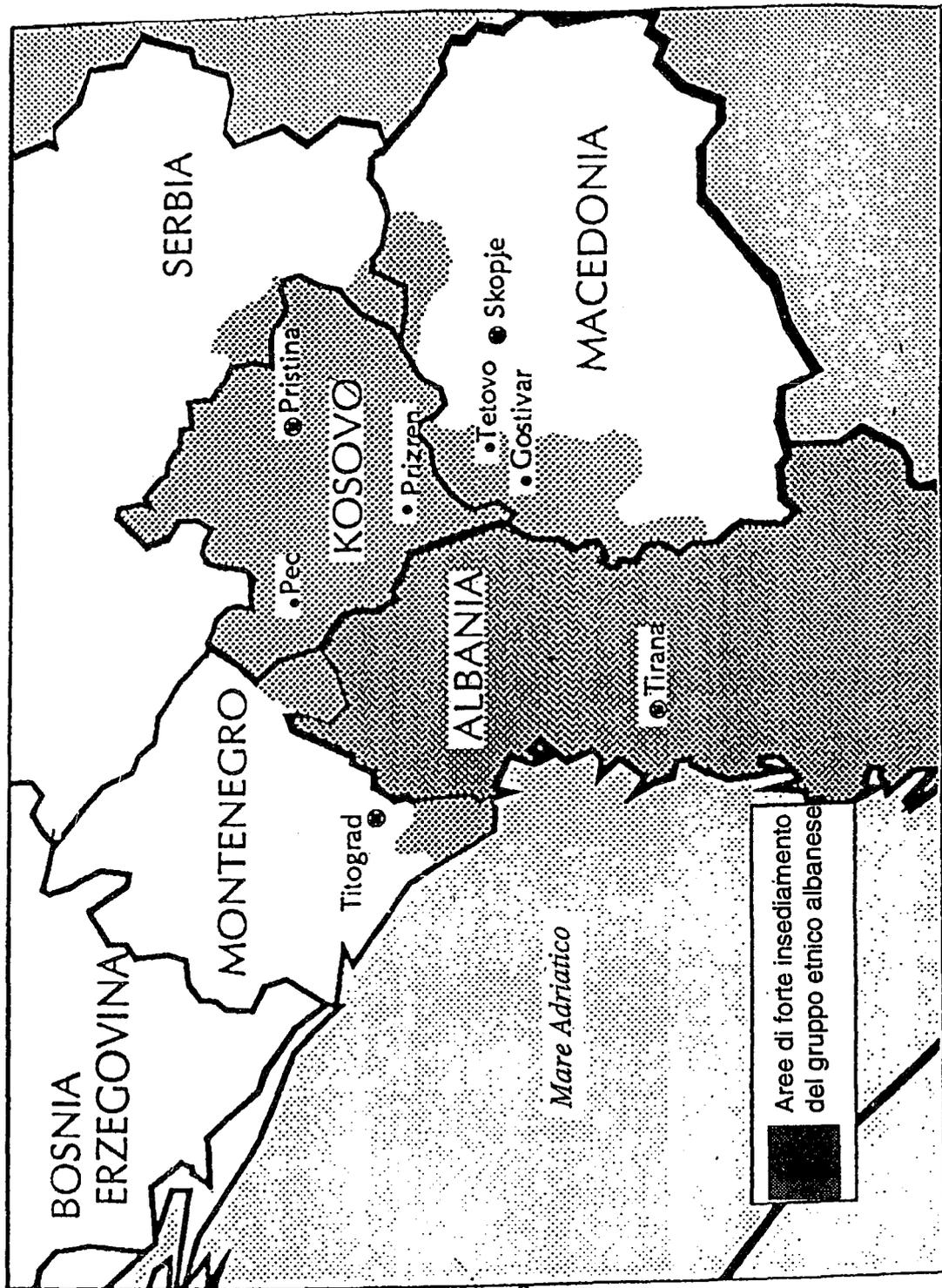
Tutto ciò, in ogni caso, non può far dimenticare che se la situazione degenerasse in Kosovo, la miccia che separa i Balcani da una guerra devastante potrebbe essere difficilmente spenta: in questo caso la «questione albanese» esploderebbe, coinvolgendo militarmente non solo Tirana, ma anche la Repubblica macedone, la cui popolazione schipetara non resterebbe spettatrice nell'eventualità di un conflitto serbo-albanese. Difficilmente la Macedonia potrebbe resistere ad una frattura tra macedoni ed albanesi al suo interno, ed allora si riproporrebbero le vecchie rivendicazioni incrociate: Bulgaria, Grecia e Serbia hanno sempre, a vario titolo, vantato diritti su quel territorio e, forse anche pressati dalle rispettive opinioni pubbliche o da un massiccio afflusso di profughi nei propri territori, i governi di questi paesi non potrebbero astenersi da un intervento diretto.

Per scongiurare un simile scenario, in cui la fantasia gioca purtroppo un ruolo marginale, potrebbe essere utile lo spiegamento di osservatori Onu sia in Kosovo sia ai confini serbo-macedoni (dove sono già presenti alcune decine di «caschi blu»), ma necessario è un diretto coinvolgimento politico-diplomatico della comunità internazionale (e, in maggior grado, della CE, oggi divisa e passiva) in progetti che tendano non tanto a «rifare» i confini dei Balcani, ma piuttosto a riavvicinarne i singoli paesi e popoli: un riavvicinamento che va progettato e realizzato innanzitutto in campo politico-diplomatico, e specialmente nel settore dei diritti delle minoranze, presenti in ogni paese balcanico, senza eccezione; ma anche con strade e ferrovie, progetti di cooperazione ed integrazione economica che oltrepassino liberamente i confini, intensifichino gli scambi di merci e di persone, ma soprattutto restituiscano i miti balcanici alla mitologia balcanica, prima che questi stessi miti spingano, ancora una volta, serbi ed albanesi, turchi e greci, a guerre di sapore medievale.

La costruzione di una vera e propria area economica balcanica, una volta che gli sforzi di pace avranno ottenuto effetti significativi, pare essere la sola soluzione credibile nella direzione di una stabilizzazione non effimera di questi territori. Una stabilizzazione che potrà

(28) Cfr. *Neue Zuercher Zeitung*, 22 feb. 1993.

dirsi tale soltanto quando i popoli balcanici riusciranno a superare la percezione, oggi amplificata e distorta, delle pur esistenti differenze, sostituendola con una cultura diretta a riscoprire le proprie radici comuni e a percorrere la strada dell'integrazione e della pacifica convivenza.



Aree di forte insediamento del gruppo etnico albanese

Parte II

La dimensione militare della guerra di Bosnia

5. LO SVOLGIMENTO DELLE OPERAZIONI MILITARI

di Alessandro Politi

1. L'ennesima guerra atipica

In questo tipo di conflitto, le operazioni non hanno un inizio definito, come in quelle di tipo convenzionale. La guerra in Bosnia si può considerare cominciata in una fase prodromica nel febbraio '92. Oltre a spostamenti dell'ancora jugoslava Jna (Armata popolare jugoslava), a febbraio si registravano due attentati a moschee a Odzak ed a Banja Luka, probabilmente opera di terroristi serbi della Krajna. I combattimenti veri e propri iniziavano a marzo. I serbi bosniaci aprivano i combattimenti per Sarajevo e per la conquista delle *enclaves* della Bosnia orientale. Contemporaneamente i serbi bosniaci, con l'appoggio della Jna, iniziavano la battaglia per Bosanski Brod per assicurare con un corridoio i collegamenti tra le Krajne croate e quelle bosniache. Croati e serbi si contendevano Neum, unico accesso al mare della Bosnia, tagliando la possibilità di far arrivare facilmente armi dall'esterno al governo di Sarajevo.

Nei mesi di aprile e maggio '92 si assisteva ad una graduale degenerazione. Continuava la campagna serba per il corridoio verso la Bosanska Krajna con il travolgimento di Bosanski Brod e quello delle città musulmane di Brcko e Tuzla. L'attacco serbo nella Bosnia orientale si ampliava con la presa di Zvornik e Bratunac e con le operazioni di assedio a Srebrenica, Visegrad e Foca. I serbi tagliavano le grandi vie di comunicazione intorno a Sarajevo. L'assedio croato si stringeva intorno a Mostar e i combattimenti per il controllo delle vie d'accesso si inasprivano. Iniziava l'uso dell'aeronautica serba contro le città croate della Bosnia occidentale. Si formava un arco di scontro serbo-croato da Zara e Sebenico fino a Karlovac.

Di particolare rilievo erano le operazioni di guerra psicologica e disinformazione attuate dai serbi riguardo alla presenza di truppe

della Jna. Quando la presenza della Jna poteva implicare inequivocabilmente la responsabilità di Belgrado, Milosevic ordinava ai soldati cittadini della cosiddetta Rfj (la nuova Repubblica federale di Jugoslavia) di ritirarsi dalla Bosnia. Poiché solo 20.000 dei 100.000 soldati della Jna non erano residenti in Bosnia, l'operazione si è tradotta in un massiccio riarmo del V-RS (Esercito della Repubblica serba di Bosnia).

L'iniziativa serba in queste operazioni proseguiva in giugno con bombardamenti terroristici contro Sarajevo ed apparenti cedimenti all'Onu in cambio di sostanziose contropartite militari, oppure con ordini di Belgrado ai serbi di Bosnia di cessare i combattimenti (8 giugno). Il 21 luglio vedeva la sigla di un patto militare croato-bosniaco in funzione antiserba. I combattimenti riprendevano seriamente nel bimestre agosto-settembre 1992, inducendo il presidente Izetbegovic a chiedere per la prima volta all'Onu l'abolizione dell'embargo sulle esportazioni di armi verso la Bosnia (3 agosto). Intanto, i serbi di Bosnia avanzavano territorialmente lungo i fiumi Una e Sana nella Bosnia nord-occidentale, tendendo ad isolare maggiormente l'*enclave* musulmana di Bihac ed a collegare le Krajine croate e bosniache.

A Dubrovnik, sulla penisola della Prelavka, continuava uno stallo serbo-croato, monitorato dall'Unprofor e finalmente sbloccato il 30 settembre da un accordo tra le parti. La fine di settembre vedeva un riavvicinamento serbo-croato, nonostante il patto croato-bosniaco non fosse stato formalmente denunciato. Tuttavia, c'erano forti sospetti che Prelavka fosse la contropartita perché i serbi potessero subito dopo impadronirsi finalmente della posizione-chiave di Bosanski Brod, essenziale per assicurare il corridoio Serbia-Rsk (Repubblica serba della Krajina).

Nell'ottobre 1992 si assisteva non solo ad una serie di successi croati, ma anche alla creazione *de facto* di una tenaglia serbo-croata in Bosnia centrale ai danni dei musulmani. Infatti la Hvo (l'esercito dei croati di Bosnia) interrompeva temporaneamente il corridoio serbo nel triangolo Orasje-Brcko-Gradacac, poi conquistava le città musulmane di Vitez, Prozor e Novi Travnik, mentre la V-RS prendeva la musulmana Jajce. Mostar era per buona parte in mano croata, il che ne permetteva la proclamazione a capitale dell'entità croata dell'Herzeg-Bosna.

Gli ultimi due mesi del '92 erano contrassegnati da una crisi dei collegamenti tra Serbia e Krajine dovuta a ripetuti attacchi croati, che inducevano Belgrado a minacciare l'intervento diretto; dai progressi serbi nell'assedio di Sarajevo e dai concentramenti di forze per

l'assalto alla posizione dominante del monte Igman; da una controffensiva musulmana su Bratunac (Bosnia orientale). Nel giro di nove mesi serbi e croati riuscivano sostanzialmente ad impostare le linee portanti del conflitto, mentre i musulmani, per la loro fondamentale impreparazione militare e frammentazione etnica, nonché per l'inazione della comunità internazionale, erano pressati alla difensiva.

In sintesi, gli obiettivi militari dei musulmani in queste condizioni possono essere così riepilogati. In primo luogo, difendere Sarajevo e le *enclaves* di Bihac, Mostar e della Bosnia orientale. Difendere il ridotto centrale della Bosnia centrale da Tuzla a Travnik a Jablanica. Attaccare per collegare il più possibile i vari capisaldi e contrattaccare localmente per riconquistare territorio.

La loro difensiva strategica aveva essenzialmente lo scopo di cedere meno territorio possibile, guadagnare il maggior tempo possibile, puntare sul massimo coinvolgimento internazionale, sfruttare le divisioni serbo-croate. Le loro possibilità di manovrare per linee interne sono state progressivamente ridotte, sia dalla relativamente scarsa forza d'urto rispetto ai meglio armati serbi, sia dalla frammentazione dei territori.

Gli obiettivi croati erano invece di espandere le conquiste nella Bosnia centrale e lungo la costa adriatica; catturare Mostar; e, infine, ridurre il saliente serbo che si estende da Knin a Karlovac a Sisak.

Le priorità serbe sono per converso: ridurre le *enclaves* musulmane nella Bosnia orientale; premere energicamente su Sarajevo; acquisire moneta di scambio nel ridotto centrale musulmano; mantenere collegamenti organici e solidi tra Serbia, Slavonia e Krajine croate e bosniache.

I primi due mesi del '93 sono stati contrassegnati dalla spettacolare offensiva della Hvo e dell'esercito regolare croato contro le forze serbe di Croazia (Rsk) con la brillante presa delle vitali posizioni di Maslenica e Zemunik (essenziali per l'asse di comunicazione dalmata) e la minaccia di città come Obrovac, Benkovac e Skradin. I serbi però contrattaccavano prendendo l'iniziativa in Bosnia orientale e conquistando nel marzo Cerska.

In aprile i croati continuavano con alterni successi la loro offensiva contro la Rsk, ma anche, con l'aiuto oggettivo dei serbi, l'attanagliamento della Bosnia centrale (Vitez, Jablanica, Kiseljak). Successivamente, avrebbero spostato il centro di gravità dell'offensiva su Mostar e la Bosnia centrale, grazie anche a trattative con la Rsk e la Serbia. I serbi invece conquistavano Srebrenica e premevano su Sarajevo.

La difficile situazione dei musulmani vedeva un netto miglioramento in giugno con una grande offensiva in Bosnia centrale. A fine maggio i musulmani minacciavano la croata Vitez. Il 7 giugno schiantavano il dispositivo croato a Travnik, poi conquistavano Kakanj, tentavano di sbloccare la sacca di Jablanica e coronavano il loro sforzo riprendendo vasti settori intorno a Mostar. Oltre alle rabbiose controffensive croate, si notava la pesante pressione serba sulle posizioni musulmane di Maglaj e Doboj per ampliare gli strategici corridoi di collegamento e per aiutare i croati. Sarà infatti congiunta l'offensiva del 26 giugno contro Maglaj, Konjic, Zepce e Zavidovici.

La superiorità serba si faceva sentire pienamente da luglio in poi, a tutto vantaggio dei croati. Maglaj era accerchiata e Zepce cadeva nelle mani dell'Hvo. In luglio iniziava la grande battaglia per Sarajevo, vinta virtualmente con la presa dei monti Igman e Bjelasnica e sfruttata politicamente con i fittizi ritiri di truppe ed i reali blocchi degli aiuti umanitari agli assediati.

2. La natura del conflitto

La guerra in Bosnia appartiene alla categoria dei Lic (Low Intensity Conflict), guerre ad un basso livello di tattica la cui strategia è condizionata in larga misura da considerazioni contingenti psicologiche e politiche. I fattori che risultano determinanti per le operazioni, oltre a quelli classici del rapporto di forze, logistica e terreno, sono territorio e popolazione. Il primo è una variabile abbastanza prevedibile e costante, nella misura in cui sono conosciute le aspirazioni etno-politiche di una dirigenza politica e la distribuzione di popolazione etnicamente fedele. Il secondo è invece una variabile relativamente indipendente perché, quando le percentuali etniche sono sfavorevoli o incerte, si procede a modificarle di forza. Con la deportazione o trasferimento, oggi chiamata pulizia etnica, i territori sono gradualmente resi etnicamente omogenei e continui, in vista della loro colonizzazione.

Contrariamente a conflitti precedenti in cui le ideologie dominavano, supportavano o mascheravano obiettivi nazionalistici, la guerra in Bosnia presenta come principale discriminante politica proprio l'appartenenza etnica. Questo dogma politico serve poi da fondamento per le ideologie e le propagande patriottiche, necessarie alla mani-

polazione del consenso ed al mantenimento della compattezza del fronte interno.

La frammentazione e distribuzione etno-territoriale, nonché la relativa scarsità di mezzi a disposizione dei contendenti, conferiscono un carattere di non-linearità dei fronti operativi sul teatro bosniaco. Ciò costringe i comandanti a concentrare in momenti successivi gli sforzi su distinti centri di gravità; impiegare spesso tattiche di logoramento; usare tutti i vantaggi della difensiva se l'offensiva è impossibile; sacrificare la rapidità all'economia di uomini e mezzi; calcolare lunghe pause per ricostituire mezzi ed unità; sfruttare a fondo la guerra psicologica come moltiplicatore di forza sul campo o sul tavolo negoziale.

Sotto il profilo tattico gli scontri sono stati essenzialmente decisi dalla disponibilità di artiglierie, carri armati e fanterie di relativa qualità. L'influenza dell'aeronautica serba è stata piuttosto scarsa, mentre l'uso degli elicotteri da parte serba (per quanto rozzo) ha contribuito alla mobilità ed alla logistica. Solo nel caso della presa del monte Bjelasnica sembra che sia stata effettuata una manovra eliportata, se non un vero assalto aeromobile.

Laddove è stato politicamente possibile, croati e serbi si sono avvalsi della cooperazione di unità dell'esercito regolare come punte di lancia nelle offensive più importanti. È una tattica insita nella cultura militare comunista, sulla scorta della esperienza delle guerre partigiane, di Corea e del Vietnam. Questa tattica è naturalmente favorita quando il territorio che funge da base per l'esercito regolare è santuarizzato, come è avvenuto per Serbia e Croazia. Le milizie locali hanno svolto funzioni di difesa locale, ma anche di progressiva infiltrazione dei territori ostili, rendendoli insicuri per la popolazione e spianando la strada per l'assedio alle città più importanti.

La guerra bosniaca, denominata anche fase bosniaca nell'insieme del conflitto nella ex-Jugoslavia, è un esempio particolarmente interessante di Lic in quanto riprende diversi caratteri della guerra partigiana del 1940-1945. Innanzitutto si è riproposta la situazione di spaccatura etnica di allora. I musulmani furono stretti dalla tenaglia tra lo Stato-fantoccio della Croazia e la guerriglia comunista o monarchica serba. A differenza di oggi, essi potevano almeno contare sull'assistenza di un potente alleato, grazie all'arruolamento in massa nelle SS. In secondo luogo gli stupri di massa riflettono almeno in parte la ferocia di allora, caratterizzata da un esteso uso di brutalità e torture. Il controllo delle comunicazioni e la creazione graduale di

sacche entro cui restringere la libertà d'azione del nemico sono un'altra similitudine saliente, con la differenza che allora erano gli occupanti a subire questa situazione.

In una simile lotta, i contingenti dell'Onu erano praticamente condannati in partenza ad essere tatticamente irrilevanti, a meno di non essere sfruttati come copertura per azioni di sorpresa come è avvenuto per l'offensiva croata contro Maslenica. In alcuni casi la presenza di truppe Onu ha impedito, volente o nolente, l'inizio di pesanti offensive contro centri abitati. Considerazioni politiche hanno poi reso del tutto inefficace l'operazione «*Deny Flight*», prima facendola scattare troppo tardi, in seguito lasciando indisturbati gli elicotteri serbi fino all'agosto 1993. L'unico fattore importante dato dalle missioni Onu era: facilitare l'evacuazione ad obiettivo vantaggio delle pulizie etniche e permettere di usare i rifornimenti alimentari come strumento di pressione di chi controllava gli accessi alle località assediate. L'efficacia di questo strumento è così forte che i musulmani hanno avuto la percezione che pure il Palazzo di Vetro se ne fosse servito per tentare di convincerli a trattare a Ginevra nell'estate 1993.

3. Effetti delle sanzioni

A dispetto delle ricorrenti gesticolazioni della comunità internazionale, le sanzioni, pur colpendo profondamente la popolazione serbo-montenegrina, non hanno praticamente toccato la macchina bellica serba, mentre hanno significativamente indebolito le difese musulmane. Secondo stime Nato, le scorte di munizioni serbe dovrebbero avere una durata di tre anni con il ritmo attuale di consumo. Sono le vecchie scorte accumulate durante la Guerra Fredda e dal 1992 tutti i depositi presenti in Bosnia erano stati trasferiti in luoghi sicuri. I carri T-84, (assemblati in Croazia, con telai fusi in Slovenia e motori costruiti in Bosnia) hanno avuto tutto il processo produttivo concentrato a Kruscevac, al centro della Serbia. Lo stesso è accaduto per le principali fabbriche aeronautiche ed elettroniche. La produzione di petrolio può contare sulle capacità autonome delle raffinerie di Pančevo. Il bombardamento di questo obiettivo-chiave avrebbe il vantaggio di ridurre sensibilmente, e per diversi mesi, la mobilità delle forze serbe. Si ricorda a questo proposito che, prima che le sanzioni fossero realmente messe in pratica, i confini erano più o meno liberamente

transitabili, e gli stratagemmi serbi ne hanno diminuito l'impatto anche dopo.¹

4. Una possibile stabilizzazione militare post-bellica

Le prospettive di pace che sembravano aperte nel settembre 1993 con un'accettazione della spartizione della Bosnia da parte di Izetbegovic, si sono chiuse agli inizi dell'ottobre 1993 con la spaccatura tra l'*enclave* di Bihac ed il governo di Sarajevo. Perciò è difficile ipotizzare sinora un pacchetto di misure specifiche, ma si possono svolgere alcune riflessioni di base. In primo luogo è perfettamente inutile ipotizzare inizialmente accordi di «misure di fiducia» (Confidence Building Measures o Cbm). L'atmosfera politica sarà avvelenata probabilmente almeno per il prossimo decennio e quindi l'unica fiducia è quella nella propria forza.

In secondo luogo bisogna distinguere tra un ridotto centrale musulmano, incentrato su Sarajevo ed una serie di *enclaves* collegate al meglio da sottili corridoi, sempre che esse non concludano accordi separati come Bihac (anche se solo questa è credibilmente autosufficiente). Le piccole *enclaves* possono contare in termini di sicurezza solo sugli apprestamenti difensivi *in loco*. Esse sono particolarmente esposte sia alla politica del fatto compiuto, sia ad azioni di disturbo e blocco prolungate. Per esse è improbabile che valgano garanzie internazionali, se il ridotto centrale stesso non viene minacciato.

La sicurezza del ridotto intorno a Sarajevo dipende da quattro fattori, che sono, in ordine di importanza, i seguenti: l'arbitrio della Serbia; la solidità della propria difesa; la neutralità della Croazia e la credibilità delle garanzie internazionali. I primi due fattori toccano l'esistenza stessa della Bosnia musulmana e la quantità di tempo disponibile per far pesare le eventuali garanzie internazionali. Il terzo, secondo una neutralità più o meno benevola, influisce sulla possibilità di collegamenti con il mare e quindi sulla tenuta delle difese bosniache.

Il fattore delle garanzie internazionali pesa sulla fattibilità di un armistizio, come primo passo verso una pace. È però importante capire chi garantirebbe cosa, e soprattutto come. Sotto il profilo militare, la Bosnia ha la stessa situazione geostrategica di Israele con

(1) Colloqui dell'autore al Comando supremo militare della nato (Shape,) Mons, Belgio, maggio 1993

il duplice svantaggio di non avere porti e di non godere del fattivo sostegno di gruppi di potere ed opinioni pubbliche influenti. Soltanto garanzie univoche, solide e prontamente attuate hanno la speranza di scoraggiare ulteriori aggressioni.

Tenendo presenti le garanzie, l'assetto difensivo musulmano ed il futuro delle entità serbe e croate di Bosnia, si possono immaginare quelle che si potrebbero definire *misure di sicurezza* da includere negli accordi. Esse vanno distinte in rapporto alla loro incidenza su minacce convenzionali o non-convenzionali. Le prime sono più realizzabili con relativa efficacia (dislocazione trasparente e controllata delle armi pesanti, smilitarizzazione di fasce confinarie). Molto minore è l'efficacia di misure per prevenire infiltrazioni o attacchi di disturbo. L'esperienza dimostra che, senza un positivo accordo tra le parti confinanti, le frontiere resterebbero comunque permeabili.

6. IL LIVELLO PARAMILITARE

di Andreas Corti

1. Introduzione

Oggetto di questo capitolo è un'analisi interna del livello paramilitare della crisi e dei conflitti sul territorio della ex-Jugoslavia. Si vuole qui dimostrare che il ruolo, la funzione e l'impatto delle formazioni paramilitari non si esaurisce sul campo di battaglia. Anzi, è soprattutto nell'interazione e nel collegamento di quello che è un vero e proprio universo con la società civile ed il sistema politico delle varie repubbliche ex-jugoslave che si esprime la vera valenza del fenomeno ¹.

È quindi indispensabile conoscerlo, pena la mancanza di profondità nella comprensione non solo del conflitto, ma dell'insieme della crisi della ex-Jugoslavia. Basti pensare che il Partito radicale serbo di Vojislav Seselj è diventato, dopo le elezioni del 20 dicembre 1992, la seconda forza politica della Serbia. Ma i radicali non erano all'epoca altro che il braccio politico, clonato e privo di una reale identità propria, del Movimento cetnico: vale a dire della più grande ed efficiente formazione paramilitare serba.

(1) Il fenomeno paramilitare è stato fin dall'inizio al centro dell'attenzione dei media di tutte le repubbliche ex-jugoslave. In Serbia, a sottolinearne la centralità, il principale settimanale d'opposizione *Vreme* ha addirittura un esperto dedicato allo specifico del livello social-politico del mondo paramilitare, Filip Svarm. I suoi articoli, insieme a quelli dell'esperto militare Milos Vasic, e ad occasionali contributi di Aleksandar Ciric, forniscono il quadro più completo. *Nin*, il più antico e prestigioso settimanale serbo, è stato particolarmente utile per l'analisi del fenomeno nelle Krajine croate. Molto lo spazio dedicato «dal basso» dal quindicinale *Duga*, sempre più media-contenitore e su cui scrive la moglie di Milosevic, erede di una famiglia di alti *apparaticiki* comunisti e sostenitore del cosiddetto partito dei generali. Sulle origini del fenomeno paramilitare sono particolarmente utili gli articoli del settimanale *Intervju* nella seconda metà del '91 e la *Srpska Rec*, l'organo ufficiale del Movimento del rinnovamento serbo, il partito di Vuk Draskovic.

Lo studio non tratterà esclusivamente l'aspetto tecnico delle modalità d'impiego delle formazioni paramilitari nel teatro operativo, ma anche i loro risvolti politici².

Al posto di una impossibile analisi esaustiva del fenomeno paramilitare, si cercherà di fornire uno schema generale di riferimento organizzato per punti, che ne illumini almeno gli elementi essenziali.

In quest'ottica, è anzitutto indispensabile portare chiarezza nei termini, a partire proprio da quello di formazione paramilitare. I media tendono a comprendere nella definizione tipi d'unità e formazioni assolutamente eterogenei. Vengono così trattate senza distinzioni metodologiche milizie a carattere territoriale organizzate localmente dalle popolazioni coinvolte; unità delle FFAA regolari delle unità statuali sorte in Bosnia e Croazia (ad es. l'Armata dell'autoproclamata Repubblica serba in Bosnia, o l'Hvo, le unità della autoproclamata Repubblica dell'Herzeg-Bosna croata); oppure reparti speciali all'interno di queste strutture. In questo scritto, il termine formazione paramilitare verrà utilizzato con un'accezione ristretta. Esso designerà le unità formate ed addestrate prevalentemente non in loco, ma nello Stato patrocinante delle popolazioni coinvolte. Altro requisito è che queste unità siano composte principalmente (ma non esclusivamente) da volontari cittadini e/o residenti del detto Stato patrocinante.

Tali limitazioni vanno ovviamente intese in modo elastico. Talvolta, ad esempio, l'addestramento dei volontari ha luogo con corsi appositi nelle retrovie o in prossimità del fronte. Data l'anarchia e l'estrema elasticità organizzativa tipica del fenomeno paramilitare, spesso alle unità formate nella madrepatria vengono accorpati gruppi inquadrati tra i locali dei territori interessati al conflitto. Oppure i volontari sono residenti della madrepatria, ma provengono dalle regioni in conflitto o hanno con esse legami familiari più o meno lontani.

In ogni caso i criteri guida fondamentali sono connessi a molteplici vincoli, costituiti sia dell'appartenenza prevalente dei compo-

(2) L'importanza del livello social-politico del fenomeno paramilitare è stata ripetutamente sottolineata da James Gow, uno dei più noti analisti del conflitto nella ex-Jugoslavia. Fondamentale un articolo che ha stabilito il quadro concettuale e metodologico del problema: James Gow, «Military-Political Affiliations in the Yugoslav Conflict», *RFE/RL Research Report*, vol. 1, no. 20, (15 May 1992), pp. 16-25. In Italia, sul tema specifico delle formazioni paramilitari, per il periodo più recente si veda Miles, «La guerra delle etnie: strategie, tattiche e scenari», *Limes*, n. 1-2 (gennaio-maggio 1993), pp. 125-139. Sul ruolo dei paramilitari nel conflitto in Croazia, vedi Antonio Sema, «Analisi di un conflitto», Fulvio Molinari (a cura di), *Jugoslavia. Dentro la guerra*, Editrice Goriziana, Gorizia, 1992, pp. 129-207.

nenti allo Stato patrocinate, sia della prevalente organizzazione in quel territorio, sia, soprattutto, del riferimento organizzativo a strutture politiche dello Stato patrocinate.

2. Il significato del fenomeno in Serbia

L'analisi si concentrerà sul fenomeno paramilitare come si è manifestato in Serbia, e questo per molteplici ragioni. In primo luogo, la vittoria elettorale del Partito radicale, l'ala politica del Movimento etnico, la più importante formazione paramilitare serba, costituisce il momento culminante in cui il microcosmo paramilitare si immette nella società civile delle repubbliche della ex-Jugoslavia.

In secondo luogo, contrariamente a quanto avvenuto per la Croazia, la dirigenza ed i vertici militari serbi non hanno cercato di riassorbire e normalizzare il fenomeno paramilitare. Anzi lo hanno promosso, nell'ambito di una strategia di guerra per interposto cliente che, a partire dall'accettazione del piano Vance-Owen tra la fine del 1991 e l'inizio del 1992, ne è divenuto l'orientamento portante.

In terzo luogo, la gravissima crisi economica della Federazione di Serbia e Montenegro ha portato ad una semplificazione estrema dell'impatto sociale della guerra: cioè alla definitiva ascesa del sistema economico parallelo criminal-speculativo, che si sovrappone in misura rilevante all'organizzazione ed all'attività delle formazioni paramilitari.

Quarto, esiste un sostanziale isomorfismo del fenomeno paramilitare nelle varie repubbliche ex-jugoslave. Anzi, tale isomorfismo, ovviamente nelle sue linee più generali, si estende anche ad altri scenari, in particolare al Caucaso. Analizzare perciò il fenomeno serbo ha un valore ed un'applicazione ampia.

Infine, il fenomeno paramilitare serbo dispone di una documentazione aperta ed accessibile decisamente superiore a quella delle altre repubbliche. L'abbondanza di fonti è dovuta in buona parte alle durissime lotte interne ai vertici militari che hanno accompagnato la radicale ristrutturazione dell'ex-Armata federale (Jna). Una ristrutturazione dominata proprio dal problema dei rapporti delle FFAA con le formazioni paramilitari sotto il profilo programmatico-ideologico.

Parte integrante dello scontro tra gruppi e correnti all'interno dei vertici militari è stato un proliferare di scritti, memoriali ed interviste sulla guerra in Croazia e Bosnia che, utilizzati con la dovuta cautela,

costituiscono un prezioso patrimonio di informazioni sul fenomeno paramilitare, specie nella sua fase iniziale.

3. Le costanti strutturali del fenomeno paramilitare in Serbia

Otto sono le costanti dell'universo paramilitare serbo e si possono riassumere con queste parole-chiave: 1) contiguità con formazioni politiche ultranazionaliste; 2) intrecci col mondo dell'economia sommersa e della criminalità; 3) ripartizione sociologica; 4) vettore sociale; 5) caratteristiche della fase addestrativa; 6) anarchia tendenziale; 7) centralità per la struttura militare del rapporto con le formazioni paramilitari; 8) ambiguità dei rapporti con il potere.

I paragrafi qui di seguito esamineranno ciascuna di esse in quest'ordine.

3.1. Contiguità e/o integrazione organica delle formazioni paramilitari a forze politiche ultranazionaliste

Con l'eccezione delle milizie di Zeljko Raznatovic-Arkan, tutte le formazioni paramilitari serbe si sono costituite all'ombra di forze e partiti politici di matrice ultranazionalista, nominalmente di opposizione alla struttura del presidente della Serbia Slobodan Milosevic. Ciò ha rappresentato l'elemento fondante ed immediatamente rilevante della dimensione sociale e politica del fenomeno paramilitare in Serbia. Basti citare l'esempio della Guardia serba, la formazione paramilitare più nota fino all'ascesa del Movimento celnico. Essa è stata fondata da Vuk Draskovic, capo del Movimento del rinnovamento serbo e conosciutissima figura dell'opposizione serba, e da Djordje Bozovic Giska (vedi oltre).

Le forze ultranazionaliste hanno deciso di battere la via paramilitare fin dal periodo grigio tra crisi del monopartitismo ed apertura nominale del sistema politico serbo. La Guardia serba, ad esempio, fu creata ufficiosamente nel giugno 1990,³ con sei mesi di anticipo sulle prime elezioni multipartitiche della repubblica. Le ragioni di questa scelta sono molteplici e complesse, ma possono essere rag-

(3) La data del maggio 1991, citata dagli osservatori, si riferisce alla sua costituzione ufficiale

gruppate in due ordini di considerazioni: la prima è che la costituzione di formazioni paramilitari da parte di forze politiche è una caratteristica forte dell'orizzonte culturale serbo. Ad esempio, il più celebre politico della Serbia moderna, Nikola Pasic, deve proprio all'organizzazione di gruppi armati nella Serbia del sud ed in Macedonia le sue prime affermazioni. Inoltre, la presunzione di efficacia data dal controllo di formazioni paramilitari era, per partiti appena costituiti, argomento facilmente vendibile alle comunità serbe all'estero, specie in Australia, Canada e Stati Uniti.

Va sottolineato che le comunità serbe all'estero hanno costituito la prima e più importante fonte di finanziamento delle nascenti formazioni politiche ultranazionaliste. Seselj, ad esempio, deve in parte rilevante la propria ascesa all'appoggio del «voivoda» Momcilo Djujic, figura mitica dei circoli nazionalistici dell'emigrazione serba, in quanto notissimo comandante cetnico nella guerra civile del 1941-45. Al punto che, oltre ad averne ereditato l'appellativo di «voivoda», il leader dei cetnici ha modellato su quella di Djujic anche la propria gestualità oratoria, nonostante quest'ultimo gli abbia poi ritirato l'appoggio.

3.2. Intreccio di rapporti tra mondo paramilitare, economia sommersa e ambienti criminali

Sia Arkan che Giska erano, prima dell'inizio della guerra in Croazia, notissime figure degli ambienti criminali di Belgrado, con pesanti condanne internazionali (tra cui periodi di detenzione nelle carceri italiane). Il braccio destro di Giska, Branislav Matic Beli, era il più importante ricettatore di auto rubate della capitale e la sua uccisione fu interpretata come una fase della lotta per la supremazia sul «mercato» delle formazioni paramilitari. In quest'ottica, è stata avanzata l'ipotesi che il responsabile dell'omicidio fosse Vojislav Seselj, che avrebbe voluto inviare un messaggio all'ex-amico e compagno di lotta politica Draskovic, che era stato addirittura padrino di un suo figlio.

Tutto questo non implica l'assimilazione delle formazioni paramilitari a fenomeni meramente delinquenziali. Pur in assenza di analisi precise, l'impressione è che, almeno per il Movimento cetnico, la maggior parte dei miliziani volontari abbia agito in base a motivazioni effettivamente «patriottiche»; oppure, caso più frequente, per ottenere i vantaggi materiali «legittimi» propri allo status di combattente paramilitare. Paradossalmente uno degli elementi di forza di Seselj è stata proprio la mancanza di un passato criminale, nonché

l'immagine, abilmente accreditata, di presunta «onestà» e trasparenza della struttura etnica.

La filiazione criminale di molti capi paramilitari indica comunque una contiguità organica dell'intero fenomeno al lato oscuro della società serba, sia in funzione di guadagno, sia nella fase iniziale come forma necessaria di autofinanziamento e/o acquisizione di strumenti operativi (es. acquisto di materiale bellico di natura specifica importato dall'estero).

3.3. Tripartizione del profilo sociologico del paramilitare serbo

Dal punto di vista sociologico, la provenienza dei miliziani sembra potersi suddividere in tre classi principali: la prima è un nucleo urbano, fortemente radicato in organizzazioni cripto-militari o in realtà di quartiere dotate di un'identità particolarmente definita. Arkan ha costituito il primo nucleo della propria milizia reclutando tra i cosiddetti *ultras* della squadra calcistica belgradese Stella Rossa, di cui era il capo. La Guardia serba, nella sua fase iniziale, era guidata da un gruppo di persone fortemente radicate nel quartiere belgradese di Vozdovac. La seconda componente è costituita di volontari provenienti dalla provincia serba. Un'ultima componente consisteva di residenti in Serbia provenienti, direttamente o per radici familiari, dai territori rivendicati dai serbi in Croazia ed in Bosnia.

3.4. Il fenomeno paramilitare come vettore di affermazione sociale

Una delle ragioni dell'attrazione del fenomeno paramilitare è stato sicuramente l'allettante trattamento economico del miliziano-tipo. Tutte le formazioni paramilitari hanno previsto, fin dall'inizio, uno stipendio in valuta pregiata sia per i volontari a tempo pieno che per quelli su base *part-time* (i celebri *week-end warriors*). Ogni formazione, inoltre, ha previsto un vero e proprio sistema pensionistico-previdenziale sia per feriti e mutilati sia per le famiglie dei caduti. Il miliziano, grazie ai rapporti delle formazioni paramilitari con l'economia sommersa, può inoltre contare sulla disponibilità di beni e servizi non accessibili al consumatore medio.

Più difficili da determinare sono la natura e l'entità del bottino di guerra dove sembra esserci una notevole differenza tra le varie formazioni. anche se la materia è comprensibilmente controversa, sembra tuttavia che il grosso delle spoliazioni nei territori occupati in Croazia e Bosnia sia stato

compiuto più dalle milizie territoriali, dall'Armata federale e dall'Esercito serbo-bosniaco che non dalle formazioni paramilitari «in senso stretto». Queste hanno preferito, verosimilmente, generi ad alto valore aggiunto, e soprattutto armi sottratte al nemico.

In sintesi, il fenomeno paramilitare ha portato alla formazione di una nuova *sub-elite* economica che ha un forte e visibile impatto sociale, anche se è estremamente ridotta come numero. Ne è un esempio il dispendiosissimo stile di vita di Arkan, considerato uno degli uomini più abbienti di Belgrado.

3.5. Varietà morfologica nella localizzazione delle basi addestrative ed importanza delle figure carismatiche degli istruttori

La localizzazione dei siti d'addestramento delle formazioni paramilitari serbe presenta una varietà che riflette la diversa identità delle milizie. Da un lato, formazioni tendenzialmente metropolitane hanno ubicato le proprie basi addestrative prevalentemente sul territorio serbo, come nel caso delle milizie di Arkan e Giska; dall'altro, il Movimento celnico in particolare ha scelto un sistema misto, che testimonia la minore strutturazione iniziale della formazione. A basi relativamente stabili sul territorio serbo vengono affiancate strutture tendenzialmente provvisorie in prossimità del fronte.

Specialmente nella fase iniziale, il Movimento celnico ha sfruttato l'inglobamento di elementi provenienti dal *pool* addestrativo del capitano Dragan nella Krajina, e da quello organizzato nelle Slavonie ed in Baragna da un gruppo di generali in pensione appartenenti alla corrente cosiddetta partigiana dell'Armata federale ed alla fazione nazionalista del partito politico di orientamento comunista federalista, formato dai vertici delle FFAA e, in un ruolo centrale, dalla moglie di Milosevic. Alla guida del gruppo dei «partigiani» i generali Nenezic e Pekic. Quest'ultimo è stato indicato ripetutamente come la mente dietro l'insieme del fenomeno paramilitare serbo.

L'importanza della fase addestrativa del miliziano, momento fondante dell'unitarietà operativa e dell'identità stessa del gruppo, costituisce un aspetto portante dell'universo paramilitare. Al punto che la figura del più noto degli istruttori, il capitano Dragan, ha assunto dimensioni quasi mitiche nell'immaginario collettivo.

Dragan Vasiljkovic, alias Daniel Sneden, meglio noto come capitano Dragan, figura dall'oscuro e controverso passato, ha iniziato la propria attività di istruttore nella Krajina, organizzando le milizie del

Ministro dell'Interno Milan Martić. Nella sua attività ha avuto un ruolo centrale fin dall'inizio l'ex Ministro degli Interni della Serbia Radmilo Bogdanović, ancora oggi una delle figure chiave del regime serbo. Il suo campo d'azione si è presto allargato, fino a creare un centro addestrativo che ha svolto un ruolo fondamentale nella fase iniziale del fenomeno paramilitare serbo. Tratto caratteristico di Vasiljković è stato comunque il rifiuto di dar vita a formazioni proprie. Tornato a Belgrado dopo oscuri contrasti finanziari con la dirigenza delle Krajine, Vasiljković ha tentato l'avventura politica candidandosi alle presidenziali del dicembre 1992. Nuovamente in Krajina dopo il clamoroso insuccesso elettorale, ha ripreso l'attività di istruttore anche con volontari internazionali.

3.6. Anarchia tendenziale e caoticità del fenomeno paramilitare nella fase iniziale degli scontri in Croazia

Le fonti sono concordi nel descrivere una diffusa anarchia e poliformità del fenomeno paramilitare serbo nelle prime fasi del conflitto in Croazia, sia riguardo le modalità di inquadramento e mobilitazione che riguardo il loro *modus operandi*. Basti pensare a quello che in proposito riferisce nel suo libro di memorie il capo di gabinetto dell'ex Ministro della difesa della Serbia Simović: «In quel teatro operavano le unità del Dusan Silni, dei Beli le Unità volontarie serbe, unità dell'Armata federale... Per tutti quelli che erano iscritti nelle unità della Difesa Territoriale del territorio in cui operavano, si sapeva chi fossero; ma quelli che al fronte arrivavano da soli, con l'equipaggiamento e l'armamento più disparato, senza comando, senza autorizzazione, potevano fare quello che volevano... Forze diverse si scontravano tra loro. Alcuni volevano muovere alla conquista di Osijek, altri della Slavonia occidentale... Ognuno aveva la propria politica ed i propri obiettivi»⁴.

L'autrice si riferisce al teatro operativo delle Slavonie. I Beli sono i Beli Orli. Il Dusan Silni ed i Beli Orli sono due formazioni minori facenti

(4) Il documento di gran lunga più interessante finora apparso sull'argomento è il libro di memorie di Dobrila Gajic Glisic, capo di gabinetto dell'ex-Ministro della Difesa della Serbia gen. Simović: Dobrila Gajic-Glisic, *Srpska Vojska*, edizione patrocinata da Maritza e Tomo Spasojevic, Svizzera, stampata a Cacak, 1992, p. 144, (trad. dell'aut). Ampii stralci del libro erano comparsi sul settimanale *Nin* prima della sua pubblicazione ma la selezione ha trascurato le parti più interessanti per quanto riguarda l'aspetto «tecnico» del fenomeno paramilitare.

capo a Mirko Jovic, fondatore di un partito ultranazionalista finanziato dall'emigrazione serba. Jovic, dopo essersi presentato alle elezioni presidenziali serbe del dicembre 1992, è sparito dalla scena tra voci di appropriazione indebita dei fondi del partito.

L'anarchia del fenomeno paramilitare serbo durante la guerra in Croazia si è manifestata in varie forme, ma la più importante è sicuramente la caoticità nella mobilitazione. Alle unità paramilitari già stabilizzate, infatti, se ne sono aggiunte altre di nuova formazione, destinate a scomparire immediatamente in un confuso e spesso frenetico proliferare di sigle. Estremamente diffusa è anche l'affluenza incontrollata al fronte di gruppi non strutturati, (per esempio gruppi di amici, spezzoni di unità della difesa territoriale automobilizzati informalmente e provenienti soprattutto dalla provincia serba, bande di malviventi alla ricerca di bottino sotto l'etichetta paramilitare ecc.).

Le opportunità per questo spontaneismo sono state create in buona parte dalla proliferazione di unità legittime, in particolare milizie territoriali organizzate sotto il cappello delle unità della difesa territoriale delle località interessate dal conflitto. Una proliferazione promossa e tollerata dall'Armata federale, con conseguente difficoltà nel controllo dell'accesso e delle presenze sulla linea del fronte. Inoltre, se il rapporto tra forze federali ed unità paramilitari stabilizzate è risultato nel complesso efficace, questo non è valso per le formazioni spontanee, che hanno aggiunto un ulteriore livello di complessità in un teatro bellico già intasato dal proliferare dei soggetti. Si delineava allora un processo di semplificazione che era già in buona parte perfezionato al momento dello scoppio delle ostilità in Bosnia-Erzegovina.

Nel marzo 1992 la tripartizione semplificata e vagliata dei soggetti della parte serba era già operativa. Erano infatti rimasti sul campo: l'esercito serbo-bosniaco come erede dell'Armata federale, le milizie territoriali organizzate su base locale e le unità paramilitari strictu senso agenti in coordinamento funzionale con lo Stato maggiore serbo-bosniaco.

3.7. Complessità e centralità del problema dei rapporti tra FFAA regolari e formazioni paramilitari

In tutti i teatri di guerra della ex-Jugoslavia, (eccetto la Slovenia) i rapporti tra formazioni paramilitari ed unità regolari sono stati uno dei temi caratterizzanti non solo la condotta delle azioni belliche, ma anche il processo di radicale ristrutturazione e/o rifondazione delle FFAA. Inoltre, dati i forti collegamenti tra universo paramilitare e

società civile, è stato il terreno su cui si è esercitata con più forza l'azione e l'interferenza del sistema politico nei confronti dell'apparato militare. Un'analisi anche superficiale delle pubblicazioni delle FFAA jugoslave prima del giugno 1991 indica una complessiva impreparazione dottrinale su tutti gli aspetti del fenomeno paramilitare. L'orientamento operativo dominante era comunque quello di rifiutare tendenzialmente forme di collaborazione strutturata, con l'eccezione rilevante delle milizie territoriali costituite nei territori occupati dai serbi in Croazia.

Un atteggiamento questo che non nasceva soltanto dal sospetto di tutte le FFAA regolari nei confronti delle milizie. Ma che aveva due ragioni aggiuntive proprie dell'Armata federale, una dottrina e l'altra ideologica. Sul piano dottrinario, fin dal 1972 i vertici militari ed il potere politico avevano rafforzato il ruolo dell'Armata federale nella funzione difensiva, in contrasto con il precedente decentramento che era sfociato nella creazione della Difesa Territoriale. Ciò nel timore, rafforzato dai moti autonomisti croati a cavallo degli anni sessanta e settanta, che le unità della DT potessero diventare l'embrione della resistenza ad un intervento delle FFAA federali contro una repubblica secessionista, come è poi infatti successo. Sul piano ideologico, tutte le formazioni paramilitari serbe facevano capo a formazioni politiche programmaticamente e virulentemente contrarie al dogma comunista ed al titoismo, che invece costituiva ancora il fondamento dell'identità dell'Armata federale.

Di fronte all'arrivo massiccio di volontari dalla Serbia nelle prime fasi degli scontri in Croazia sono stati soprattutto i comandanti sul campo a reagire in modo estremamente pragmatico, cercando di ordinare ed utilizzare l'attività delle formazioni più strutturate: segno che l'orientamento nazionalista degli ufficiali serbi, specie di livello intermedio, avesse già scavalcato i vertici federalisti. Sul piano istituzionale, la soluzione escogitata per giustificare e permettere la cooperazione tra forze regolari e formazioni paramilitari fu quello di porre formalmente quest'ultime sotto il comando della locale unità della Difesa Territoriale. Sul piano operativo, le formazioni paramilitari stabilizzate vennero utilizzate in operazioni speciali e, in coincidenza con lo sfaldamento dell'Armata federale, come truppe di sfondamento. Il caso più noto è quello delle milizie di Arkan a Vukovar.

Il problema dei rapporti con le formazioni paramilitari non si è però esaurito sul campo di battaglia ed ha dominato, invece, la

radicale ristrutturazione delle FFAA serbo-montenegrine. Va sottolineato che appare in questo momento perdente l'ipotesi di rifondare le FFAA inglobando, in modo strutturato con un ruolo centrale e non su base individuale, le formazioni paramilitari, perché il progetto si è arenato contro il veto del potere politico serbo. La legge per la creazione dell'esercito serbo, la cui elaborazione era stata affidata al dicastero del generale Simovic, è stata fatta cadere dal parlamento dominato dai socialisti di Milosevic già alla fine del 1991. Simovic, in carica per tutta la durata del conflitto in Croazia, si era più volte segnalato per la sua attività a supporto dei volontari. In particolare, era stato uno dei fautori di un provvedimento all'epoca controverso che equiparava il servizio prestato nelle formazioni paramilitari con quello nelle unità regolari. Simovic inoltre aveva posto a base del proprio mandato ministeriale la creazione di un esercito serbo, che avrebbe dovuto rifondare l'armata federale ereditandone le forze «sane» ed assorbendo le formazioni paramilitari. I sostenitori di una tale soluzione appaiono adesso relegati ai margini.

Una delle ragioni della resistenza al progetto Simovic era la sua incompatibilità con il progressivo disimpegno dal coinvolgimento diretto in Croazia ed in Bosnia, perseguito dalla dirigenza di Belgrado. È evidente che un esercito fondato su un principio etnico sarebbe stato tendenzialmente proiettato verso il coinvolgimento a favore dei «cugini» delle Krajine ed ulteriormente influenzato, in questo, dalla presenza determinante di veri e propri professionisti dell'intervento esterno come gli ex-paramilitari. In questo modo la flessibilità e le opzioni a disposizione di Milosevic si sarebbero ridotte drasticamente.

3.8. Sostanziale complessità ed ambiguità del rapporto delle formazioni paramilitari con il potere serbo

Il rapporto tra la struttura di potere del presidente serbo Milosevic e le formazioni paramilitari è stato fin dall'inizio complesso ed ambiguo. Basti pensare alla facilità con cui Milosevic ha permesso l'addestramento sul territorio della Serbia delle varie milizie. Ciò significava consentire la costituzione, a pochi chilometri da Belgrado, di gruppi armati facenti capo a formazioni politiche, almeno nominalmente, d'opposizione. Nel caso di Draskovic, addirittura al più acceso oppositore del potere serbo.

Questa tolleranza nasceva da un complessivo controllo sul fenomeno paramilitare operato fin dall'inizio con una strategia di assor-

bimento e manipolazione, quando non di penetrazione diretta. Un'opposizione attiva alla costituzione delle formazioni paramilitari, d'altro canto, sarebbe stata improponibile perché avrebbe indebolito Milosevic sul fianco nazionalista. Numerosi elementi sembrano anzi indicare un attivo coinvolgimento dell'apparato serbo nel fenomeno, specie per alcune milizie apparse più contigue al regime.

Uno dei nomi più citati, a questo riguardo, è quello di Arkan. Notoriamente legato ai servizi di sicurezza federali e repubblicani, Arkan ha rappresentato tradizionalmente la corrente «apolitica» dell'universo paramilitare. Soprattutto nelle Krajine, la sua presenza è stata avvertita come elemento di penetrazione politica di Milosevic. Inoltre, Arkan deve la propria popolarità ad una campagna propagandistica orchestrata dai *media* di regime. Esaurita la propria parabola militare, Arkan ha potuto riconvertirsi indisturbato come organizzatore ed agitatore dei serbi nel Kosovo: la regione dove più forte è la vigilanza del regime serbo.

L'impiego delle formazioni paramilitari è stato funzionale alle esigenze di politica interna del regime serbo per due ordini di ragioni. Innanzitutto l'impiego di volontari permetteva di abbattere il costo politico della guerra in Croazia ed in Bosnia. Questo dopo che l'alto tasso di diserzioni e la diffusissima resistenza alla mobilitazione nelle unità della Difesa Territoriale avevano evidenziato drammaticamente i limiti della disponibilità della popolazione serba ad impegnarsi «in prima persona» nella guerra in Croazia e poi in Bosnia. Inoltre, l'impiego di unità non inquadrato formate da volontari, la cui azione è evidentemente meno imputabile di quella di forze regolari, è funzionale all'immagine di disimpegno dall'intervento diretto che la dirigenza serba cerca di accreditare per porre fine al regime delle sanzioni internazionali.

Lo scontro in atto tra Milosevic e Seselj, il costante reclutamento di miliziani nei ranghi delle unità speciali del Ministero dell'Interno, caposaldo del presidente serbo, e gli arresti in massa degli elementi più recalcitranti sembrano segnare la fine della prima fase del fenomeno paramilitare in Serbia. Rimarrà invece, come duraturo elemento di instabilità, il suo corollario psicologico: l'idolatria diffusa della guerra.

Parte III

Le reazioni internazionali

7. LA COMUNITÀ EUROPEA DI FRONTE ALLA CRISI JUGOSLAVA

di Maurizio Cremasco

1. Introduzione

Con il 1992 la crisi jugoslava entrava nella sua fase più drammatica e sanguinosa. Le Nazioni Unite assumevano gradualmente un ruolo determinante nella sua gestione e il conflitto si allargava alla Bosnia-Erzegovina. Ma il 1992 era anche l'anno in cui più chiari si evidenziavano i limiti dell'azione internazionale e i ritardi, le incertezze e le divisioni della Comunità Europea (CE). Prima di analizzare come la CE ha risposto all'evolversi del conflitto, è opportuno rivisitare il suo atteggiamento nei confronti di almeno una delle questioni, ossia l'uso dello strumento militare nella gestione della crisi, in cui si ritrovano quelle contraddizioni e divergenze che continueranno a caratterizzare la sua azione diplomatica.

Vi erano certo buone ragioni perché la CE non volesse schierare delle forze di terra, con una situazione militare così incerta e rischiosa come quella in Croazia alla fine del 1991, soprattutto se la loro missione fosse stata quella di imporre la pace. Tuttavia, appare lecito chiedersi se la mancanza di volontà comunitaria nel decidere un limitato e calcolato uso della forza militare, per dare reale sostanza alle sue ammonizioni e minacce, non abbia finito per avere effetti negativi sull'esito del suo sforzo diplomatico.

Diversi elementi avrebbero potuto giustificare, sul piano internazionale, un'azione della CE: il ruolo delle forze armate federali, che appoggiavano apertamente l'offensiva delle milizie serbe di Croazia;¹ l'assedio e il bombardamento di Dubrovnik, «un atto illegale, chiaramente teso

(1) Dichiarazione della CE sulla Jugoslavia del 6 ottobre 1991, *Europe*, n. 5583 (7-8 ottobre 1991), p. 5.

alla conquista di una città indiscutibilmente croata»;² la difficoltà e la rischiosità della missione degli osservatori della CE, che avevano già subito perdite; la barbarica e crudele pratica della «pulizia etnica» condotta dai serbo-croati della Krajina, certamente contraria ai più elementari diritti umani; il fatto che la conferenza di pace sponsorizzata dalla CE fosse diventata un vuoto esercizio diplomatico, mentre gli accordi di cessate-il-fuoco erano regolarmente firmati e poi violati.

Ciò non significa che la CE avrebbe dovuto necessariamente inviare un contingente di forze terrestri nella ex-Jugoslavia, ma piuttosto che, soprattutto nella fase iniziale della crisi,³ si sarebbe dovuto considerare la possibilità di un uso selettivo del potere aereo e navale sotto mandato delle Nazioni Unite. Le forze aeree e navali dei paesi della Comunità erano in grado di svolgere i tre compiti che sarebbero stati necessari per inviare un forte segnale di coinvolgimento europeo nella crisi, sia a Zagabria che a Belgrado: primo, obbligare a terra i velivoli da combattimento dell'aviazione federale con missioni di pattugliamento e di intercettazione nello spazio aereo jugoslavo e, eventualmente, di contraviazione sugli aeroporti; secondo, ottenere il totale controllo del mare Adriatico; terzo, eliminare i principali mezzi della superiorità serba (carri armati e artiglieria pesante, i mezzi responsabili delle maggiori distruzioni delle città) e il loro sostegno logistico con missioni di interdizione⁴. La partecipazione delle forze aeree e aeronavali degli Stati Uniti alle operazioni europee avrebbe fornito un contributo militare molto significativo e dato al segnale della CE una valenza ancora maggiore.

Un intervento di questo tipo (militarmente limitato, con l'impiego di sistemi ad alta tecnologia, teso al minimo delle perdite, approvato da tutti i paesi della CE e collegato a una iniziativa di pace)⁵ avrebbe potuto conseguire tre obiettivi: ridurre le capacità

(2) Dichiarazione della CE, *International Herald Tribune*, 28 October 1991, p. 2.

(3) La migliore opportunità per un'azione militare europea si era presentata quando le forze serbe avevano stretto d'assedio la città di Dubrovnik - inserita nella lista dell'Unesco tra i tesori architettonici e artistici universali da salvaguardare - bombardandola dal mare, dal cielo e dalla terra. Nel corso della sua storia, Dubrovnik non era mai stata serba, né vi erano nella città minoranze serbe da proteggere, ciò che toglieva anche la benché minima motivazione alle operazioni militari serbe.

(4) Questo tipo di valutazione è stato condotto anche da altri analisti strategici, esperti militari e giornalisti e applicato non solo al caso croato ma anche a quello bosniaco. In particolare, cfr. Philip Zelikov, «The New Concert of Europe», *Survival*, vol. 34, no. 2 (Summer 1992), pp. 12-30. Anche Brian Beedham, «Europe and American Could Interdict Serbia's Arms», *International Herald Tribune*, 18 May 1992, p. 4 e Antony Lewis, «What Was That About a New World Order?», *ibidem*.

(5) Ho tradotto questa definizione di intervento «militarily minimal, high-tech,

militari delle forze armate federali; cambiare drasticamente i calcoli della Croazia e della Serbia sui vantaggi e i costi di proseguire nel confronto o di accettare la mediazione europea; indicare chiaramente la volontà della CE di andare oltre le parole, rafforzando le sue capacità di gestione della crisi.

Naturalmente, i potenziali rischi politici e militari e le eventuali ripercussioni internazionali di una operazione militare, anche limitata, non erano da sottovalutare e ogni sua fase avrebbe dovuto essere attentamente pianificata e condotta, considerando ogni possibile contingenza. Non era certo detto che l'intervento europeo avrebbe sbloccato entro breve termine la situazione sul terreno. Era improbabile, che la forza militare avrebbe da sola rappresentato la chiave risolutiva della crisi. E non si poteva escludere l'ipotesi di una *escalation* non facile da gestire e controllare. Tuttavia, a parte il conseguimento degli obiettivi indicati, di cui era evidente l'importanza, l'intervento europeo avrebbe dimostrato che la CE non intendeva assistere passivamente al conflitto, o porsi semplicemente come mediatore neutrale, e che essa attribuiva un valore particolare alla stabilità e alla sicurezza dell'area balcanica vista nel più ampio contesto della sicurezza europea. Ma per un'azione militare, anche limitata, sarebbe stata necessaria una diversa CE; più matura politicamente, meno divisa al suo interno, maggiormente decisa a svolgere quel ruolo di «grande potenza» che la fine della Guerra Fredda rendeva finalmente possibile.

2. Dal 15 gennaio al 26 agosto 1992. L'intervento delle Nazioni Unite e la guerra nella Bosnia-Erzegovina

Numerosi elementi contribuivano a disegnare il quadro della situazione e formavano lo sfondo di riferimento che è necessario tenere presente nel condurre l'analisi della politica della CE e dell'Ueo in questa fase della crisi jugoslava:

a) Vi era lo spiegamento di un contingente dell'Onu in Croazia⁶ e l'inizio di una incerta tregua nelle aree dove in precedenza si era

low-casualty, internally approved and wrapped in a peace plan» da un articolo di Stephen S. Rosenfeld, «Moving to Intervention in Yugoslavia», *The Washington Post*, 22 May 1992, p. A39.

(6) Un primo contingente francese di 1.200 uomini arrivava in Jugoslavia il 5 aprile 1992 per essere dislocato nella regione croata della Krajina. Lo spiegamento dell'intera forza Onu di circa 14.000 era completato il 25 aprile. Era la seconda forza

aspramente combattuto, resa ancora più precaria dalla riluttanza serba a rispettare i termini dell'accordo⁷. E vi era il successivo schieramento di un piccolo contingente Onu a Sarajevo con il difficile compito di mantenere aperto l'aeroporto ai voli umanitari.

b) La guerra civile si estendeva alla Bosnia. Sporadici scontri si erano verificati fin dall'agosto 1991⁸. Essi si erano intensificati immediatamente dopo il referendum in cui il 63,4 per cento dell'elettorato della Bosnia-Erzegovina aveva votato con un'altissima percentuale (99,43%) a favore dell'indipendenza⁹. Entro l'estate del 1992 gli scontri avevano assunto le caratteristiche di una guerra di conquista¹⁰ della Serbia contro la nuova repubblica, che era stata riconosciuta all'inizio di aprile del 1992 dalla CE e dagli Stati Uniti e, a maggio, accettata come membro delle Nazioni Unite¹¹. A settembre, i serbi avevano conquistato più di due terzi della Bosnia, mentre i croati si annettevano parte del territorio occidentale della repubblica.

c) Continuava il coinvolgimento delle ex-forze armate federali nella guerra. Ciò era ampiamente dimostrato dall'appoggio fornito agli irregolari serbo-bosniaci; dall'impiego dell'aviazione; dall'iniziale rifiuto delle truppe federali di ritirarsi dalla Bosnia anche dopo la proclamazione della nuova repubblica della Jugoslavia (Serbia e Montenegro), ciò che formalmente li classificava come forze straniere operanti come invasori nel territorio di un paese confinante.

d) Continuava la pratica dell'allontanamento forzato della popolazione musulmana. Insieme alle notizie di eccidi di massa e di dure privazioni inflitte ai prigionieri racchiusi nei campi di concentramento e i bombardamenti delle città, la pulizia etnica proiettava una immagine di crudele determinazione nel comportamento serbo-bosniaco e alimentava le pressioni sulla comunità internazionale per trovare una soluzione della tragedia jugoslava.

delle Nazioni Unite in ordine di grandezza e la prima ad essere schierata in territorio europeo.

(7) Laura Silber, «Croatian Peace Plan Periled as Army Halts Pullout», *The Washington Post*, 22 May 1992, p. A32.

(8) *Europe*, n. 5553, 26-27 agosto 1991, p. 4.

(9) *International Herald Tribune*, 4 March 1992, p. 6.

(10) Si aveva l'impressione che si trattasse di un'azione esplicitamente tesa alla creazione di una «Grande Serbia». Cfr. Blaine Harden, «Put Simply, It's a Serbian Land Grab», *International Herald Tribune*, 4 May 1992, p. 2.; Jeri Laber and Ivana Nizich, «Milosevic's Land Grab», *The Washington Post*, 25 May 1992, p. A25.

(11) Il 30 aprile 1992 la Bosnia-Erzegovina era accettata come membro della Csce.

e) Le sanzioni economiche si dimostravano poco efficaci e ampiamente aggirate attraverso l'Ungheria, la Romania e la stessa Grecia e con l'utilizzazione del Danubio come facile via fluviale di transito¹². Anche l'embargo sulla fornitura di armi incideva relativamente poco sulla Croazia, specialmente dopo il suo riconoscimento,¹³ ancor meno sulla Serbia, che disponeva degli *stocks* militari delle forze federali e di una solida industria degli armamenti sul proprio territorio, mentre pesava in modo determinante sui musulmani bosniaci.

f) Gli osservatori della CE venivano ritirati da tutte le città bosniache, inclusa Sarajevo, a causa dell'intensificarsi dei combattimenti. Tale ritiro confermava i limiti del ruolo comunitario e privava la CE di fonti dirette di informazioni e di valutazioni.

Su questo sfondo, il quadro complessivo della linea politica della CE appare, nel periodo considerato, caratterizzato da almeno cinque importanti elementi: la fede ancora riposta sulla conferenza presieduta da Lord Carrington e sui colloqui tra le tre fazioni etniche della Bosnia; la lentezza delle iniziative comunitarie, soprattutto se paragonate alla velocità di mutamento della situazione sul terreno; l'influenza negativa delle divisioni all'interno della Comunità sulla linea d'azione diplomatica e militare da adottare; il ruolo speciale giocato dalla Francia nella gestione della crisi; il tentativo di stringere il nodo delle sanzioni economiche con una operazione di monitoraggio navale in Adriatico, condotta da navi da guerra dell'Ueo e della Nato.

2.1. La conferenza di pace

Vi era qualcosa di paradossale nell'insistenza con cui la CE continuava a porre la sua fiducia nel successo della conferenza di pace, un esercizio diplomatico che persino alcuni alti funzionari della Comunità consideravano inutile,¹⁴ senza nello stesso tempo cercare

(12) Secondo la stampa internazionale, il traffico commerciale tra l'Europa e la Serbia e il Montenegro non si era mai interrotto. Cfr. *La Repubblica*, 29 luglio 1992, p. 16.

(13) Blaine Harden, «Despite Embargo, Croatia Awaits Jets», *International Herald Tribune*, 11 February 1992, p. 2.; Blaine Harden, «Croats Begin Shelling the Serbs Who Are Besieging Sarajevo», *International Herald Tribune*, 24 June 1992, p. 2.

(14) Un diplomatico vicino alla conferenza dichiarava dopo la dodicesima sessione svoltasi a Bruxelles il 6 maggio: «It is stuck. It had stopped making headway». *International Herald Tribune*, 7 May 1992, p. 2. Lo stesso Lord Carrington dipingeva un quadro piuttosto nero della conferenza dichiarando che nessuno dei suoi obiettivi era stato fino ad allora raggiunto. Cfr. Pietro Sormani, «Insabbiata a Bruxel-

di impiegare nei confronti delle parti altri e più efficaci strumenti di pressione. Ed appariva ancora più strano che, all'inizio di aprile, quando la conferenza aveva raggiunto una fase di stallo totale, e mentre la guerra civile infuriava in Bosnia, la CE considerasse l'eventualità di togliere le sanzioni alla Serbia per il suo atteggiamento costruttivo nell'ambito dei negoziati.

In giugno, mentre proseguiva il massacro in Bosnia-Erzegovina, il tentativo della CE di far rivivere il processo di pace terminava in un totale insuccesso, spingendo Lord Carrington a dichiarare che i risultati erano stati «scoraggianti»¹⁵. In luglio, con lo stesso esito terminavano i colloqui tenuti a Londra, dove un nuovo cessate-il-fuoco (il trentanovesimo!) era firmato e quasi immediatamente violato. In agosto, un nuovo tentativo di rivitalizzare la trattativa era boicottato dai presidenti della Serbia e del Montenegro. Infine, alla vigilia della conferenza internazionale di Londra sulla Jugoslavia, Lord Carrington annunciava la sue dimissioni dalla presidenza della Conferenza di pace della CE, una scelta che appariva un chiaro segno della sua personale frustrazione e una esplicita dimostrazione di sfiducia nella volontà e capacità della comunità internazionale di risolvere la crisi.

2.2. *La lentezza dell'azione diplomatica della CE*

A parte l'effetto delle divisioni interne, la lentezza delle iniziative della Comunità può essere attribuita a una serie di «certezze»: che un ruolo di mediazione fosse sufficiente; che le esortazioni alla pace avrebbero finito per convincere le parti in conflitto; che, infine, una soluzione ci dovesse comunque essere e che essa potesse essere raggiunta attraverso pazienti negoziati; infine, che le parti negoziassero in buona fede, quando era ormai chiaro dopo mesi di trattativa che, in realtà, nessuno dei belligeranti voleva che eventuali accordi politici, o tregue militari, interferissero sugli ormai determinati obiettivi della guerra.

La CE prendeva misure diplomatiche, ma dava l'impressione di essere riluttante nell'isolare o punire la Serbia. Anche il piano in otto punti presentato dalla Francia all'inizio di maggio sembrava non tenere sufficientemente conto della effettiva situazione in Bosnia¹⁶. Solo l'11 maggio, la Comunità decideva di richiamare i propri amba-

les la conferenza di pace», *Corriere della Sera*, 7 maggio 1992, p. 11.

(15) *International Herald Tribune*, 26 June 1992, p. 2. *Europe*, n. 5761 (28-29 giugno 1992), p. 4.

(16) Sul piano francese, cfr. *Europe*, n. 5722 (4-5 maggio 1992), p. 5.

sciatori da Belgrado (era la scelta più facile e meno controversa da prendere e un'azione che incideva ben poco sulla determinazione serba) ma rimandava ogni altra decisione sulle eventuali misure, di cui pure si era tanto parlato, per rendere più efficaci le sanzioni economiche.

Verso la fine di maggio, il complesso delle misure messe a punto dalla Commissione della CE era ancora considerato una semplice bozza, mentre alle Nazioni Unite le proposte della Gran Bretagna erano in discussione e la precisa natura delle ulteriori sanzioni ancora da definire. La CE sembrava volersi ancora attenere al principio delle «sanzioni progressive», sperando che esse avrebbero finito per cambiare l'atteggiamento della Serbia¹⁷.

Solo il 27 maggio, i rappresentanti permanenti della CE decidevano per un pacchetto di sanzioni economiche in due fasi con l'embargo petrolifero rimandato alla seconda fase¹⁸. Il fatto che le misure fossero state prese tre giorni dopo il vertice di Lisbona, dove gli europei erano stati apertamente criticati dal segretario di Stato americano James Baker per la lentezza della loro politica di gestione della crisi jugoslava, faceva nascere il sospetto che la CE avesse agito più per la pressione diplomatica americana, e per anticipare le decisioni dell'Onu, che per intima convinzione. Le sanzioni erano ufficialmente approvate il 1° giugno e ampliate per includere l'embargo petrolifero.

Infine, il 17 agosto, la CE, pur ribadendo l'esigenza di stringere ulteriormente le maglie delle sanzioni, rimandava ogni decisione su ciò che sarebbe stato necessario per conseguire tale obiettivo. Un altro chiaro esempio della lentezza con cui si muoveva la diplomazia comunitaria, in effetti al limite dell'impotenza politica.

2.3. *Le divisioni tra i Dodici*

Durante i primi sei mesi del 1992 la CE dimostrava che la sua politica verso la crisi jugoslava era molto lontana dal sogno di una politica estera e di sicurezza comune. In effetti, una sostanziale mancanza di consenso obbligava la Comunità a mantenere la propria coesione evitando i problemi più spinosi e rimandando le decisioni più controverse.

Le divisioni interne sulle questioni dell'uso della forza militare e dell'imposizione di sanzioni più dure sono due degli esempi più

(17) *Europe*, n. 5737 (25-26 maggio 1992), p. 2.

(18) Alan Riding, «Europeans Impose a Partial Embargo on Belgrade Trade», *The New York Times*, 28 May 1992, p. A1.

significativi, mentre il successo con cui la Grecia impediva il riconoscimento della Macedonia, nonostante il parere positivo della Commissione Badinter, era un ulteriore segno di come il disaccordo di un singolo paese potesse bloccare l'intera Comunità.

Tra i Dodici, Francia e Grecia, erano i due paesi che più apertamente erano contrari a misure economiche più restrittive e all'isolamento della Serbia¹⁹. Anche il Belgio era contrario a misure politiche di significato, come l'esclusione della nuova Jugoslavia dalla Csce²⁰. Lo scollamento interno della CE portava a quello che veniva definito un «accordo politico» sulle sanzioni²¹. In effetti, quando le sanzioni erano finalmente adottate, la Germania e l'Italia avevano già cancellato i diritti di atterraggio sugli aeroporti nazionali per gli aerei della Jat (la linea aerea jugoslava), mentre la Germania aveva anche bloccato il traffico commerciale stradale e ferroviario.

2.4. Il ruolo speciale svolto dalla Francia

Tra i Dodici, la Francia dava l'impressione di giocare un ruolo particolare, spesso eccentrico rispetto alle posizioni dei partner europei e più in consonanza con una valutazione politica specificatamente nazionale della crisi. Inizialmente, adottava un atteggiamento di cautela e un approccio favorevole al mantenimento dell'integrità territoriale jugoslava e contrario ad azioni più decise nei confronti della Serbia, sia sul piano politico che economico.

Successivamente; Parigi assumeva una linea politica attiva con una serie di iniziative che andavano: dalla disponibilità a fornire un contingente di diverse migliaia di uomini alle forze Onu nella ex-Jugoslavia²² alla drammatica visita del presidente Mitterrand a Sarajevo assediata; dalla decisa posizione adottata in ambito CE a favore di eventuali azioni militari europee destinate a garantire la distribuzione degli aiuti umanitari²³ alla determinazione dimostrata facendo atterrare

(19) La Grecia era l'unico paese della CE a partecipare alla cerimonia della proclamazione della nuova repubblica jugoslava il 27 aprile 1992. Sull'atteggiamento francese e greco, cfr. Maurizio Ricci, «Ma Francia e Grecia paralizzano le scelte della Comunità», *La Repubblica*, 24 maggio 1992, p. 15 e Alan Riding, *cit.*

(20) *Europe*, n. 5719, 29 aprile 1992, p. 3.

(21) *Europe*, n. 5740, 30 maggio 1992, p. 3.

(22) La Francia aveva già assegnato 3.000 uomini alle forze Onu. In agosto, Parigi offriva l'invio di altri 1.100 soldati per la protezione della distribuzione degli aiuti umanitari in Bosnia.

(23) Al summit di Lisbona, la Francia, insieme all'Italia e all'Olanda, appoggiava

a Sarajevo i primi quattro velivoli da trasporto carichi di aiuti, senza attendere che le truppe dell'Onu provvedessero alla sicurezza dell'aeroporto.

L'attivismo francese era visto dagli altri membri della Comunità principalmente come un tentativo di proiettare l'immagine della tradizionale politica di *grandeur* francese e di mantenere una propria autonomia di azione, pur all'interno del quadro delle decisioni comunitarie; e come un tributo da pagare, anche per motivi di politica interna, alla tradizione del *beau geste*. D'altra parte, il fatto che il presidente Mitterrand non avesse informato nessuno durante il vertice di Lisbona, nemmeno il cancelliere Kohl, della sua intenzione di andare a Sarajevo, causava irritazione e commenti amari sulla persistente mancanza di coordinamento nella CE²⁴. Tuttavia, il coraggioso gesto del presidente francese finiva oggettivamente per riflettersi anche sulla CE, aiutandola a riguadagnare agli occhi delle popolazioni della ex-Jugoslavia almeno parte della fiducia perduta dopo la dimostrazione di mesi di impotenza politica e militare.

2.5. Le operazioni navali dell'Ueo in Adriatico

Il 19 giugno, a Petersberg, l'Unione europea occidentale (Ueo) decideva di esaminare le misure necessarie per rafforzare l'embargo contro la Serbia. Il 26 giugno, a Londra, dichiarava l'intenzione di studiare la fattibilità di uno schieramento di unità navali in Adriatico. Il 10 luglio, a Helsinki, annunciava l'invio di forze aeree e navali per il monitoraggio del traffico commerciale verso i porti del Montenegro. Nello stesso giorno, anche la Nato adottava la stessa decisione. Iniziava così l'operazione «Otranto» con le navi da guerra dell'Ueo in missione di pattugliamento del canale di Otranto e quelle della Nato nella zona di mare di fronte alle coste del Montenegro.

Alcune considerazioni appaiono a questo punto opportune.

la proposta di una immediata operazione di aiuto umanitario condotta dalla CE, senza attendere le risoluzioni dell'Onu. La meno esplicita dichiarazione che appariva nel comunicato finale diramato al termine del vertice era definita dal presidente Mitterrand come «l'assolutamente minima posizione» che poteva essere accettata. Nel complesso, un altro esempio di come un accordo poteva essere raggiunto in sede CE solo sulla base del minimo comune denominatore delle diverse posizioni dei paesi membri.

(24) Joseph Fitchett, «Mitterrand's Panache Gains Him Stature», *International Herald Tribune*, 29 June 1992, p. 2. Anche William Drozdiak, «Mitterrand's Secret Trip to Sarajevo: Generous but Solitary», *International Herald Tribune*, 30 June 1992, p. 1.

a) Passava oltre un mese tra l'applicazione delle sanzioni da parte dell'Onu e la decisione dell'Ueo. Un tempo troppo lungo data l'importanza di sanzioni efficaci come strumento di pressione diplomatica, e se si considerava il fatto che una operazione del genere avrebbe dovuto essere studiata e pianificata con largo anticipo rispetto alla decisione Onu e CE (soprattutto perché di misure restrittive di carattere economico si parlava ormai da mesi) in modo da poter essere effettuata immediatamente.

b) L'operazione «Otranto» era la prima vera iniziativa europea nel campo della difesa e la prima in cui le navi erano sotto comando Ueo, una situazione completamente differente da quella verificatasi durante la crisi del Golfo e le operazioni umanitarie condotte da Dubrovnik dalle navi francesi, inglesi e italiane²⁵.

c) Era significativo che per la prima volta la Nato e l'Ueo operassero insieme con la stessa missione e nella stessa area (sia pure inizialmente divisa in due distinte zone). Tuttavia, se l'organizzazione di una doppia linea di comando, con un ufficiale di collegamento al centro operativo della Marina italiana a Santa Rosa, poteva andare bene per una situazione di pace, essa sarebbe diventata operativamente inaccettabile nel caso le unità navali avessero dovuto agire in ambiente di guerra²⁶.

d) I limiti imposti all'azione di monitoraggio, ossia la necessità di dover determinare tipo di carico e destinazione solo attraverso l'interrogazione via radio dei comandanti dei mercantili in navigazione in Adriatico, senza avere l'autorità di fermarli e condurre ricerche a bordo, era evidentemente in contrasto con l'obiettivo di una rigorosa imposizione dell'embargo. Così l'operazione finiva per essere un'azione militare con scarso impatto sul piano diplomatico e poca efficacia nel chiudere il nodo delle sanzioni.

e) La partecipazione di un cacciatorpediniere tedesco alla forza Nato e di velivoli da pattugliamento marittimo alla forza Ueo costituiva un importante cambiamento nell'atteggiamento della Germania riguardo alla partecipazione delle forze armate tedesche in operazioni di *peace-keeping* al di fuori dell'area di responsabilità della Nato. Per la prima volta, la Germania accettava il principio che propri militari partecipas-

(25) *Europe*, n. 5650, (20-21 gennaio 1992), p. 3.

(26) Sulla confusione che avrebbe potuto derivare da tale doppio comando, cfr. *The Economist*, 15 August 1992, p. 20.

sero a operazioni sotto l'egida delle Nazioni Unite, nonostante i problemi politici e costituzionali legati a tale scelta non fossero stati ancora risolti.

3. Dalla conferenza di Londra alla fine del 1992

La conferenza internazionale sulla Jugoslavia, congiuntamente sponsorizzata dalla CE e dalle Nazioni Unite, si apriva a Londra il 26 agosto 1992 con la partecipazione delle delegazioni di oltre 33 paesi, tra cui i rappresentanti dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, della CE, dei paesi limitrofi, dell'Arabia Saudita, del Giappone e delle sei repubbliche della ex-Jugoslavia.

La conferenza enunciava una serie di principi in linea con quelli che avevano guidato la CE nei suoi sforzi di gestione della crisi sin dall'estate del 1991. Su tali principi concordavano sia i serbi sia i croati sia i musulmani bosniaci. Inoltre, la conferenza organizzava una sorta di sessione negoziale permanente a Ginevra, dove sei gruppi di lavoro erano incaricati di trasformare tali principi in misure pratiche. Ma lo sfondo su cui l'azione diplomatica della CE era costretta necessariamente a proiettarsi non era certo quello delle intese firmate a Londra. E la situazione in Bosnia non era certo tale da favorire una soluzione pacifica del conflitto.

a) Le forze serbo-bosniache proseguivano nelle loro operazioni militari, ampliando le loro conquiste territoriali a nord e nord-ovest, in zone dove la popolazione era per l'ottanta per cento musulmana, e persistendo nella pratica della «pulizia etnica». Anche le forze croate ampliavano la parte di territorio bosniaco sotto il loro controllo²⁷.

b) Le promesse di non interferire e di non ostacolare il passaggio dei convogli umanitari, e di concentrare le armi di grosso calibro (artiglieria con calibro superiore ai 100 mm, mortai da 82 mm, carri armati e lanciarazzi) in undici aree sottoposte alla supervisione dell'Onu, non erano mantenute.

(27) Per il racconto di quanto era avvenuto a Bosanski Novi, una città della Bosnia settentrionale, cfr. *The Economist*, 1 August 1992, pp. 20-21. Cfr. anche «Serbs Lay Siege to Bosnia North», *International Herald Tribune*, 5 November 1992, p. 7 e Mary Battiata, «A Town's Bloody Cleansing», *The Washington Post*, 2 November 1992, p. A1.

c) Alla fine di ottobre, i parlamenti delle auto-proclamate repubbliche serbe di Croazia e Bosnia si riunivano in sessione congiunta a Prijedor nella Bosnia nord-orientale. I parlamenti si accordavano per iniziare i processi legali di unificazione con la nuova repubblica jugoslava²⁸.

Messa a confronto con una situazione che appariva intrattabile sia sul piano politico che militare e cosciente che il suo ruolo, dopo l'inserimento dell'Onu nella crisi, era diventato meno centrale, la CE articolava la propria azione diplomatica sul pieno appoggio alla conferenza di Ginevra, sull'adozione di altre misure in grado di stringere maggiormente il nodo delle sanzioni economiche e sulla continuazione degli aiuti umanitari alla popolazione bosniaca.

La CE era consapevole che qualcosa doveva essere fatto per fermare il massacro, ma non riusciva a trovare il consenso necessario sulla politica che avrebbe dovuto essere seguita per realizzare quell'obiettivo. Ancora una volta i governi europei davano l'impressione di essere veramente uniti solo su ciò che non volevano fare. Divisioni tra i Dodici emergevano su numerose questioni: sulla proposta per una conferenza internazionale sulla Jugoslavia avanzata dalla Francia e inizialmente respinta dalla Gran Bretagna; sulla ripartizione dei rifugiati tra i paesi europei, con la Germania che chiedeva ai partner della CE di farsi maggior carico di questo problema, in quanto riteneva di sostenere un ingiusto peso economico e sociale²⁹; sulle misure da adottare per rafforzare le sanzioni, mentre la Grecia era apertamente accusata di flagranti violazioni; sulle forze militari necessarie a proteggere i convogli umanitari; sulla eventualità di un intervento armato che andasse ben oltre la scorta dell'Onu, spesso inefficace in termini di capacità di far giungere gli aiuti là dove servivano; sul riconoscimento della Macedonia, con la Grecia ancora contraria e capace di bloccare la decisione sostanzialmente favorevole della Comunità.

In effetti, erano le Nazioni Unite, piuttosto che la CE, nonostante la comune opera di mediazione, a condurre il gioco sulla difficile scacchiera politica e militare jugoslava. Sempre più la CE svolgeva un ruolo complementare e di appoggio alle iniziative adottate dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Al di là del maggiore attivismo delle Nazioni Unite, il periodo che stiamo analizzando era caratterizzato dal

(28) *The Economist*, 7 November 1992, p. 33.

(29) Secondo alcune fonti, la Germania aveva accolto 275.000 rifugiati dalla ex-Jugoslavia, mentre la Francia e la Gran Bretagna ne avevano accolti circa 1.100 ognuno. Cfr. *The Economist*, 1 August 1992, p. 11 e *International Herald Tribune*, 14 September 1992, p. 1.

ruolo speciale ancora una volta giocato dalla Francia e dalla nascita di una sottile, ma abbastanza evidente, competizione tra la Nato e l'Ueo.

3.1. Il contributo europeo all'Unprofor e il ruolo della Francia

Come altre volte in passato, la Francia dimostrava di essere disposta a un coinvolgimento più diretto, sia pure limitato alla distribuzione degli aiuti umanitari. Già all'inizio di agosto, il presidente Mitterrand chiedeva la protezione armata dei convogli e la Francia era la prima a offrire un ulteriore contingente di 1.100 uomini, oltre a veicoli per il trasporto truppe, blindati ed elicotteri per assolvere a tale missione³⁰. Per differenti ragioni, gli altri governi della CE erano più riluttanti ad impegnarsi ulteriormente con l'invio di altri soldati.

Il 20 agosto, il Ministro italiano della Difesa Salvo Andò in una intervista ad un quotidiano accennava alla possibilità di un contributo italiano di 1.000-1.500 uomini, ma solo nel quadro di una forza multinazionale con compiti ed obiettivi militari ben determinati³¹. In realtà, l'Italia preferiva un rafforzamento delle sanzioni economiche ed era disponibile ad offrire i propri aeroporti, e il relativo supporto tecnico e logistico, per le missioni aeree nel cielo della Bosnia.

La Gran Bretagna capovolveva la propria posizione alla fine di settembre, dopo che il Consiglio di Sicurezza accettava le raccomandazioni del Segretario generale Boutros Ghali per un incremento di 6.000 soldati del contingente dell'Unprofor. Ma la decisione di inviare in Bosnia altri 1.800 uomini (successivamente aumentati a 2.400), oltre 1.000 veicoli e circa 600 tonnellate di materiale non era facile e doveva superare una forte opposizione interna³².

(30) Alan Riding, «France Offers More Troops To Back Up Bosnia Aid», *International Herald Tribune*, 15-16 August 1992, p. 1. Sull'atteggiamento del presidente francese, cfr. *International Herald Tribune*, 6 August 1992, p. 1. e anche Alan Riding, «Mitterrand Wan't Go Beyond UN Force Plan», *International Herald Tribune*, 14 August 1992, p. 2.

(31) Ciò nonostante l'Onu vietasse l'impiego di forze armate dei paesi confinanti. Cfr. l'intervista di Guido Gentili, *Corriere della Sera*, 20 agosto 1992, p. 7. Sulla risposta dei militari italiani all'inaspettata offerta del Ministro Andò, cfr. l'intervista rilasciata dal sottocapo di Stato Maggiore dell'Esercito, Gen. Mario Buscemi, a Gianfranco Simone, *Corriere della Sera*, 21 agosto 1992, p. 2.

(32) Lo schieramento del contingente britannico, iniziato il 15 ottobre, era completato il 13 novembre 1992.

Alla fine, solo la Francia, la Gran Bretagna e la Spagna fornivano altri soldati all'Unprofor. Il 3 ottobre, erano i velivoli da trasporto francesi, insieme a quelli americani, a riprendere per primi i voli umanitari verso Sarajevo, un mese dopo la loro sospensione dovuta all'abbattimento di un aereo italiano con missili superficie-aria. Ed era ancora la Francia (l'iniziativa era discussa con l'Italia) a proporre la convocazione di un'altra conferenza internazionale sulla Jugoslavia e ad avanzare l'idea della creazione di zone protette (*safe havens*) in Bosnia. Anche se ambedue le proposte erano criticate e infine respinte, esse dimostravano che Parigi non aveva abbandonato la propria intenzione di svolgere un ruolo di leadership nel cercare soluzioni politiche alla crisi, e che persisteva nella tendenza a giocare un ruolo di cavalier seul al di fuori di un coordinamento in ambito comunitario³³.

3.2. *L'Ueo e la Nato*

Come detto in precedenza, la doppia linea di comando realizzata per le operazioni di monitoraggio in Adriatico era operativamente criticabile, soprattutto se si fosse dovuti improvvisamente passare da una situazione di pace a una situazione di aperto conflitto con le forze navali e aeree serbe. Tale predisposizione non mutava³⁴ nemmeno quando, rispondendo a una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sulla istituzione di un blocco navale, la Nato e

(33) Anche nel 1993 la Francia continuava a svolgere una politica di più alto profilo nei riguardi della crisi jugoslava. Il ruolo particolare della Francia non era dimostrato solo dall'appoggio all'iniziativa di Washington del 22 maggio, ma anche da una serie di atteggiamenti formali e azioni concrete: il ruolo svolto dal presidente Mitterrand a Copenhagen e Tokio, per dare forza e sostanza alle dichiarazioni politiche sulla ex Jugoslavia della CE e del G-7; un progetto di risoluzione (sottoposto al Consiglio di Sicurezza fin dal mese di maggio) che autorizzasse i caschi blu dell'Onu a usare la forza; l'invio di altri 800 soldati in Bosnia alla fine di giugno, una decisione che faceva della Francia l'unico paese europeo a rispettare gli impegni presi ai vertici di Copenhagen e Tokio. D'altra parte, era significativo che la Francia, nonostante la tradizionale politica di diffidenza verso la Nato, accettasse, sia pure con alcune iniziali resistenze, di partecipare alle operazioni navali in Adriatico e alle missioni aeree della zona di «non volo» sulla Bosnia sotto il controllo operativo della Nato.

(34) Tutti i paesi dell'Ueo, ad eccezione della Francia, consideravano l'unicità del comando preferibile sul piano operativo, ma allo stesso tempo volevano che all'Ueo fosse data la giusta «visibilità» politica per tutto ciò che riguardava le operazioni di pace in Bosnia. Le divergenze sul comando erano risolte solo dopo una riunione congiunta del Consiglio Atlantico e del Consiglio dell'Ueo (8 giugno 1993). Le due flotte passavano sotto l'autorità del Comando Nato del Mediterraneo, che dipendeva direttamente dall'ammiraglio americano Jeremy Boorda, Comandante in Capo delle Forze Alleate del Sud Europa (Cincsouth). Cfr. *Europe*, n. 5996 (9 giugno 1993), p. 4.

l'Ueo decidevano di passare dal monitoraggio al controllo del traffico, con l'autorità di fermare in alto mare i mercantili sospetti di violare l'embargo e condurre ricerche a bordo³⁵.

L'emergere di una competizione (o forse sarebbe più giusto dire duplicazione) tra la Nato e l'Ueo appariva evidente in due episodi. Il 6 agosto 1992, il Comitato politico della Nato incaricava lo staff militare dell'alleanza di iniziare lo studio e l'elaborazione di piani di contingenza in tre settori: la supervisione delle armi di grosso calibro; la protezione dei convogli umanitari; il rafforzamento delle misure per assicurare la piena efficacia delle sanzioni economiche. Dopo un primo rapporto che indicava in circa 100.000 uomini la forza necessaria per un'operazione militare consistente in Bosnia (per esempio per l'apertura di un corridoio terrestre protetto per il passaggio dei convogli), il Comitato chiedeva allo staff di preparare altre opzioni di spiegamento e di presentarle entro il 24 agosto, ossia alla vigilia della conferenza internazionale di Londra³⁶. Il 13 agosto, l'Ueo assegnava ai propri esperti militari la stessa scadenza per la preparazione di un analogo rapporto che evidenziasse le diverse opzioni di rischieramento militare in Bosnia.

Il 28 agosto, l'Ueo offriva all'Onu 5.000 uomini dotati di armi leggere provenienti da Francia, Belgio, Italia, Gran Bretagna, Olanda e Spagna, con veicoli, equipaggiamenti e supporto logistico, per la protezione dei convogli umanitari. Il 2 settembre, la Nato offriva alle Nazioni Unite 6.000 uomini ed equipaggiamento di supporto per svolgere la stessa missione e forniva al Consiglio di Sicurezza e alla Csce i piani di contingenza relativi all'impiego di tali truppe. Ovvia-

(35) L'iniziale operazione «Otranto» prendeva quindi il nome di «Maritime Guard» e, successivamente «Sharp Guard». William Drozdiak, «Nato Agrees to Impose Blockade of Serbia», *The Washington Post*, 19 November 1992, p. A31. Alan Cowell, «Europeans and Nato Blockade Adriatic», *International Herald Tribune*, 21-22 November 1992, p. 1. Ettore Petta, «Blocco dell'Adriatico. Flotta Nato in azione», *Corriere della Sera*, 19 novembre 1992, p. 13 e Guido Santevecchi, «L'Europa stringe la morsa jugoslava», *Corriere della Sera*, 21 novembre 1992, p. 7. Tuttavia, il Ministero della Difesa tedesco ordinava al cacciatorpediniere «Hamburg» di non partecipare a tali operazioni, un altro esempio di quanto fosse difficile e ancora lontano l'obiettivo di una politica estera e di sicurezza realmente comune.

(36) I nuovi piani di contingenza prevedevano lo spiegamento di una forza di circa 6.000 uomini per la sola protezione dei convogli di aiuti umanitari. Tuttavia, gli ambasciatori della Nato non erano soddisfatti e chiedevano uno studio ancora più dettagliato del problema. *International Herald Tribune*, 7 August 1992, p. 1. Anche Marc Fisher, «Across Europe Pressure For Intervention is Rising», *International Herald Tribune*, 8-9 August 1992, p. 2. Frederick Bonnart, «What Is Done For Bosnia Will Have To Be Done Well», *International Herald Tribune*, 11 August 1992, p. 4. *International Herald Tribune*, 25 August 1992, p. 6.

mente, il problema non riguardava la legittimità di ogni organizzazione di pianificare e decidere i propri impegni militari, o il proprio ruolo in missioni di *peacekeeping*. Il punto in questione era che la Nato non avrebbe potuto fornire 6.000 soldati senza attingere alle forze di terra dei membri dell'Ueo, a loro volta già impegnatisi a fornirne 5.000³⁷.

4. Dal gennaio all'ottobre 1993

L'azione diplomatica della CE si svolgeva in questo periodo sullo sfondo di una situazione caratterizzata da una serie di elementi negativi, tutti destinati a rendere più difficili altri sbocchi che non fossero quelli che inesorabilmente emergevano dall'andamento del conflitto.

a) Si inasprivano i combattimenti tra milizie musulmane e serbo-bosniache e continuava la pressione militare serbo-bosniaca sulle *enclaves* musulmane circondate e nel migliore dei casi (ossia quando non sottoposte a regolari bombardamenti) ormai ridotte a enormi campi di concentramento.

b) Proseguivano le operazioni di pulizia etnica, diventate ormai prassi di tutti i belligeranti. A parte il loro enorme costo in termini di umane sofferenze, esse erano destinate a complicare ulteriormente ogni tentativo di soluzione diplomatica.

c) Alla fine di gennaio, ma per un breve periodo, riprendevano gli scontri tra serbi e croati nella Krajina dopo che forze croate avevano attraversato la linea di demarcazione controllata dalle truppe dell'Onu nel tentativo di riprendere parte del territorio perduto. Anche se limitati in entità e durata, tali scontri erano l'evidente dimostrazione della precarietà e volatilità della situazione nella Krajina e degli accordi di cessate-il-fuoco raggiunti con la mediazione dell'Onu.

d) Durante l'estate, le forze musulmane-bosniache conducevano una pesante e vittoriosa offensiva nella Bosnia centrale. Tramontava così definitivamente anche sul terreno militare, oltre che su quello

(37) Considerando che gli Stati Uniti e la Germania avrebbero fornito solo sostegno tecnico e logistico e che si sarebbe potuto contare solo su 1.200 canadesi e 1.000 turchi, più altri piccoli contingenti di danesi e norvegesi, la Nato poteva raggiungere il livello di 6.000 solo facendo appello agli altri membri dell'Alleanza che erano anche membri dell'Ueo.

delle intese politiche, l'illusione di una possibile alleanza tra croati e musulmani in funzione anti-serba.

e) Infine, all'inizio di febbraio, la Russia avvertiva esplicitamente i paesi occidentali che non sarebbe rimasta indifferente se la CE avesse preso misure militari contro la Serbia, inserendo così un ulteriore fattore di complicazione nel già difficile quadro diplomatico di gestione della crisi.

4.1. L'azione della CE

Nel periodo considerato la CE continuava la sua azione politica sulla base di una persistente accettazione di almeno tre assunti. Il primo era la fiducia riposta nelle virtù del piano di pace Vance-Owen e nella abilità diplomatica dei due co-presidenti Owen e Stoltenberg³⁸. Il piano era considerato in grado di essere un accettabile, e certo il migliore che si potesse elaborare, compromesso tra opposte esigenze e contrastanti interessi, e quindi di poter diventare la chiave di volta di un accordo sul futuro della Bosnia-Erzegovina. E i due co-presidenti erano a ragione considerati ottimi diplomatici, dotati della pazienza, della perseveranza e della cocciutaggine dei veri mediatori. Tale fiducia non sembrava venire scossa né dal rifiuto del parlamento della Repubblica serba di Bosnia di aprile; né dalla posizione dello stesso parlamento, il 6 maggio, che di fatto negava ogni validità all'accettazione del piano firmato da Radovan Karadzic tre giorni prima ad Atene; né dall'affermazione dello stesso Karadzic che il piano Vance-Owen era morto e che la comunità internazionale avrebbe dovuto proporre un nuovo piano che riconoscesse la realtà della situazione (ossia l'esistenza di una repubblica serba di Bosnia); né dal «Joint Action Statement» concordato, a Washington, da Francia, Gran Bretagna, Russia, Spagna e Stati Uniti, che era considerato solo come un passo intermedio verso l'applicazione del piano di pace; né dalla mancanza di qualsiasi progresso ai negoziati di Ginevra.

A maggio, pur dichiarando la decisione del parlamento serbo-bosniaco «una follia pericolosa»,³⁹ la CE si pronunciava contro un intervento militare, contro eventuali attacchi selettivi alle postazioni serbe di artiglieria che continuavano il quotidiano massacro delle

(38) All'inizio di maggio, il Ministro degli Esteri norvegese Thorvald Stoltenberg aveva preso il posto di Cyrus Vance dimessosi alla vigilia della conferenza di Londra, ma convinto da Boutros Ghali a rimanere in carica fino all'arrivo del sostituto.

(39) *The Financial Times*, 7 May 1993, p. 1 e 18.

popolazioni delle città bosniache, anche quelle dichiarate aree protette, e contro il riarmo dei musulmani bosniaci. La CE preferiva mantenere un atteggiamento prudente, frenando gli «slanci idealistici»⁴⁰ dell'Amministrazione Clinton, ma non escludendo alcuna opzione per il futuro. In altre parole, si preferiva credere all'impegno di Milosevic di impedire il passaggio di armi e di rifornimenti militari dalla Serbia alla Bosnia,⁴¹ nonostante le innumerevoli dimostrazioni della poca credibilità degli impegni e delle promesse dei leader politici e militari serbi.

Ancora all'inizio di giugno, i Ministri degli Esteri della CE, riuniti a Lussemburgo, ribadivano che il piano Vance-Owen rimaneva la pietra angolare della strategia della Comunità in Bosnia. Solo l'accordo di spartizione della Bosnia su basi etniche raggiunto tra serbi e croati⁴² sembrava finalmente riportare la CE alla dura realtà. Una realtà fatta di territori conquistati con la forza delle armi e resi etnicamente omogenei attraverso le espulsioni e i massacri della popolazione civile: una realtà che la CE non aveva mai voluto risolutamente affrontare per tentare di mutarne il corso e che era diventata progressivamente «un fatto della vita». «Non ci piace, ma non possiamo farci nulla», secondo le parole del mediatore Owen⁴³. Così, al vertice di Copenhagen alla fine di giugno, la CE decideva di accantonare il piano Vance-Owen e di riproporsi come mediatore di un nuovo piano che, nello spirito, rispettava i principi sanciti dalla conferenza di Londra (integrità territoriale e consenso di tutte le parti) ma, nella sostanza, si rifaceva al piano serbo-croato, ossia alla ripartizione della repubblica di Bosnia in tre Stati etnici.

Il secondo assunto era la fiducia riposta nelle capacità di pressione e di coercizione delle sanzioni economiche, che erano ulteriormente inasprite alla fine di aprile nel quadro del mandato fornito dalla

(40) Andrea Bonanni, «La Cee crede al pentimento di Belgrado. Scartato per ora un intervento militare», *Corriere della Sera*, 11 maggio 1993, p. 9.

(41) Sull'impegno di Milosevic di tagliare i rifornimenti e sulla scarsa efficacia dei controlli, cfr. Stephen Kinzer, «Embargo Cuts Truck Traffic, but Inspections Are Few», *International Herald Tribune*, 18 May 1993, p. 2.

(42) Già in aprile osservatori politici ed esperti militari avevano previsto che i serbi avrebbero svuotato di ogni significato il piano Vance-Owen accordandosi con i croati. Cfr. Roger Cohen, «For Bosnian Serbs, Facts Beat Talking», *International Herald Tribune*, 6 April 1993, p. 2. A maggio, un editoriale del *New York Times* prospettava come risultato finale della guerra la spartizione della Bosnia in due o tre zone etniche. Cfr. *International Herald Tribune*, 13 May 1993, p. 4.

(43) Riccardo Ovizio, «In cantiere un compromesso sulla Bosnia», *Corriere della Sera*, 22 giugno 1993, p. 12.

risoluzione 820 del Consiglio di Sicurezza; la fiducia nell'efficacia dell'embargo in Adriatico, dove, con la stessa risoluzione, era creata una zona di «esclusione marittima» che consentiva alle navi da guerra dell'Ueo e della Nato di inseguire i mercantili sospettati di violare l'embargo anche entro le acque territoriali della ex-Jugoslavia;⁴⁴ e la fiducia che le misure prese per rendere più rigoroso l'embargo sul Danubio avrebbero drasticamente inciso sulla situazione economica della Serbia e indotto Belgrado a mutare il suo atteggiamento⁴⁵.

Il terzo assunto consisteva nel credere, o far credere, che mantenere «i nervi saldi» e avere perseveranza e pazienza avrebbe alla fine pagato, come se il tempo giocasse a favore del negoziato e come se quello che nel frattempo avveniva sul terreno potesse essere alla fine in qualche modo incluso nel processo negoziale. E nel credere che non vi fosse altra alternativa a tale processo e che tutte le altre opzioni dovessero essere proiettate verso un futuro spinto sempre più lontano.

Appariva abbastanza evidente che nella posizione della CE coabitavano elementi tra loro sufficientemente contraddittori da indebolire la sua credibilità e la sua effettiva capacità di porsi come *peacemaker* nella ex-Jugoslavia. Da una parte, vi era la riaffermazione decisa e apparentemente sincera di un suo ruolo di gestione della crisi, sia pure condotto in stretta collaborazione e coordinamento con le Nazioni Unite e con la Csce, al cui quadro di legittimazione la CE esplicitamente si riferiva. D'altra parte, vi era un'intrinseca debolezza politica dovuta sia alla reale difficoltà della crisi, sia alle divisioni interne, sia alla dicotomia tra dichiarazioni formali e azioni concrete. Tale dico-

(44) La decisione di autorizzare le unità navali della Nato a inseguire, se necessario, le navi da trasporto sospette all'interno delle acque territoriali jugoslave era presa dal Consiglio Atlantico il 28 aprile. Cfr. *Atlantic News*, no. 2521 (30 April 1993), p. 1.

(45) Il 5 aprile, al vertice del Lussemburgo, i paesi dell'Ueo decidevano l'operazione «Danubio», intesa a rendere più rigorosi i controlli sul traffico fluviale del Danubio verso la Serbia. Non si trattava di un'operazione militare, ma di una operazione di polizia doganale in appoggio alla polizia di frontiera di Bulgaria, Romania e Ungheria. Il pattugliamento sarebbe stato garantito da una decina di motovedette veloci e 250-300 uomini dei paesi Ueo. La Francia, l'Italia (con 80 guardie di finanza e due motovedette), il Lussemburgo, la Germania, la Norvegia e la Spagna dichiaravano la loro disponibilità a partecipare. L'Italia si assumeva la responsabilità del non facile coordinamento con i paesi danubiani e della supervisione dell'operazione. La forza Ueo diventava operativa solo nel giugno del 1993. I negoziati con le autorità dei paesi danubiani si dimostravano più complessi del previsto. Inoltre, l'Ueo attendeva l'avallo della riunione della Csce del 22 aprile. Sulle riserve e sulle condizioni poste dai paesi danubiani, cfr. *Atlantic News*, no. 2515 (9 April 1993), p. 2. Sull'esito dei controlli (l'embargo era stimato garantito per il 90%), cfr. *Europe*, n. 6015 (5-6 luglio 1993), p. 3.

tomia, tra l'altro caratteristica della diplomazia europea durante tutto il corso della crisi, emergeva nuovamente e clamorosamente al vertice di Copenhagen quando i paesi europei «decidevano di rispondere positivamente alla richiesta di uomini e fondi presentata dal Segretario generale dell'Onu» per una rapida attuazione della protezione delle aree di sicurezza,⁴⁶ per poi trovarsi nella scomoda posizione di non potere, o non volere, fornire, Francia esclusa, neanche un uomo delle molte migliaia stimate necessarie alla missione di protezione⁴⁷. Ed era significativo che tale impegno fosse ribadito al vertice di Tokio dei G-7⁴⁸ nel tentativo di evitare, almeno sul terreno delle dichiarazioni politiche, l'abdicazione di responsabilità che si verificava sul terreno delle misure effettive⁴⁹.

La perseveranza nel tentare una mediazione tra tre parti in lotta, che non avevano alcuna intenzione di trovare un accordo, sembrava principalmente dettata dal rifiuto di considerare fattibile o praticabile l'alternativa militare e dal convincimento che essa avrebbe finito per complicare sia il negoziato che l'attività umanitaria, mettendo a repentaglio la sopravvivenza delle popolazioni musulmane e l'incolumità dei contingenti Onu. Ma il tentativo di rimandarla nel tempo fino al punto in cui non fosse più necessaria, perché superata dal raggiungimento di una soluzione diplomatica del conflitto, anche se comprensibile, perdeva gran parte del suo significato, considerando che nel frattempo non cessavano le operazioni militari. Era evidente che le nuove conquiste di territorio non potevano non incidere sul negoziato stesso, rendendolo ancora più difficile. Se si poteva anche essere d'accordo con Lord Owen quando affermava che l'attività militare non doveva guidare il processo politico,⁵⁰ tuttavia non si poteva fare a meno di notare che, in effetti, esso era già pesantemente condizionato dalla continuazione dei combattimenti. Si aveva l'im-

(46) Cfr. la Dichiarazione sulla Bosnia-Erzegovina del Consiglio europeo di Copenhagen, *Europe Documents*, n. 1844/45 (24 giugno 1993), p. 13.

(47) Il problema si era già presentato in aprile quando si prevedeva che oltre 70.000 soldati sarebbero stati necessari per controllare ed eventualmente imporre il piano Vance-Owen nel caso fosse stato accettato anche dai serbi. Cfr. Leslie H. Gelb, «No Peace Without Keepers, but Who Offers Troops?», *International Herald Tribune*, 9 April 1993, p. 6.

(48) Per il testo della dichiarazione politica, cfr. Agenzia Ansa, *G-7: Il Vertice di Tokio*, Ansa, Roma, 1993 (Ansa Instant Book), pp. 149-151.

(49) Sulla questione di una politica europea sostanzialmente «gestuale» e declaratoria, ma priva di reali contenuti, cfr. William Pfaff, «Europe's Futility in Bosnia Is an Ominous Symptom», *International Herald Tribune*, 13 May 1993, p. 4.

(50) Paul Lewis, «Owen Blames Stalemate on U.S. Push for Air Strikes», *International Herald Tribune*, 7-8 August 1993, p. 1.

pressione che un senso di rassegnazione permeasse tutta l'azione diplomatica della CE; che l'ottimismo sui risultati e sulle prospettive del negoziato, spesso ostentato dai due mediatori, dimenticasse le tante mancate promesse, soprattutto da parte serba, e i fallimenti del passato; e che si cercasse di condurre il negoziato, staccandolo dall'evolversi degli eventi sul terreno.

Inoltre, si aveva l'impressione che la CE avesse ormai accettato la vittoria ottenuta con le armi dai serbo-bosniaci e dai croati e si prodigasse per trovare il modo di far accettare ai musulmani bosniaci una realtà che poteva essere mutata solo dalla generosità dei vincitori. D'altra parte, il fatto che, nonostante gli impegni di Copenhagen e Tokio, alla fine di agosto nessun paese europeo, con la sola eccezione della Francia, avesse fornito un solo soldato ai contingenti Onu in Bosnia era una chiara indicazione degli umori, delle percezioni e delle aspettative della politica europea verso il conflitto in Bosnia.

Infine, si aveva l'impressione, dopo la fine del piano di pace Vance-Owen e l'accordo tra serbi e croati sulla spartizione della Bosnia, che i due co-presidenti rinunciassero in qualche misura al loro ruolo di mediatori neutrali⁵¹ e premessero apertamente sui musulmani per convincerli a negoziare sulla base della spartizione in tre Stati etnici. E questo valutando con realismo la situazione sul terreno; considerando che le ipotesi di un loro riarmo, o di un intervento esterno in loro favore, avevano scarse possibilità di verificarsi,⁵² e tenendo conto dell'eventualità di un ritiro delle truppe dell'Onu se la loro intransigenza avesse reso la trattativa impossibile⁵³. Inoltre, Owen e Stoltenberg presentavano una loro proposta di ordinamento costituzionale della Bosnia (che appariva come una elaborazione diplomatica con l'imprimatur Onu-CE del piano serbo-croato, ma che comunque diventava la base della trattativa ginevrina) solo alla fine di luglio, oltre un mese dopo l'accordo serbo-croato⁵⁴.

(51) Sulla questione della parzialità di Lord Owen, sul tentativo dei mediatori di far accettare ai musulmani la divisione di Sarajevo voluta dai serbi e sulle critiche americane a tale divisione, cfr. Peter Maass, «Bosnians Denounce "Scoundrel" Owen Over Peace Deal», *International Herald Tribune*, 12 August 1993, p. 6.

(52) Quando tale possibilità diventava più concreta dopo le decisioni degli Stati Uniti e della Nato, Lord Owen si dichiarava apertamente contrario agli attacchi aerei, ritenendo che il solo fatto che essi fossero ipotizzati incideva negativamente sul negoziato e ne favoriva lo stallo.

(53) Sulle ipotesi che Owen e Stoltenberg usassero la minaccia di un ritiro dei Caschi Blu come strumento di pressione sulla dirigenza musulmana, sulle notizie di due rapporti confidenziali dell'Amministrazione americana in tal senso e sui dinieghi dei due diplomatici, cfr. Elaine Sciolino, «Mediators Said to Threaten Bosnia With UN Withdrawal», *International Herald Tribune*, 12 luglio 1993, p. 7. Anche Eros Bivic, «Bosnia, l'Onu balbetta», *Corriere della Sera*, 14 luglio 1993, p. 9.

(54) Il 29 luglio i due mediatori proponevano alla conferenza quello che era definito

4.2. Le divisioni all'interno della Comunità

Anche in questo periodo, le divisioni all'interno della Comunità incidevano negativamente sulla coerenza e unitarietà della linea politica della CE. Essa era ottenuta, come per il passato, sulla base di intese su «cosa non fare» piuttosto che su «cosa fare», anche se spesso le differenze erano ricomposte nel quadro di una decisione che era comunque coordinata e presa in ambito comunitario e come tale espressa in ambito internazionale. Infine, come per il passato, non mancavano gli scollamenti e le iniziative «indipendenti» che finivano per vanificare ogni prospettiva di operare secondo i principi di una politica estera e di sicurezza comune (Pesc).

Le divisioni non si verificavano solo sul piano strettamente diplomatico del riconoscimento dell'indipendenza della Macedonia,⁵⁵ ma anche su questioni più strettamente legate alla guerra civile in Bosnia come nel caso della discussione dell'inasprimento delle sanzioni economiche, con la Germania isolata su una posizione di maggiore intransigenza; delle operazioni aeree relative alla imposizione della zona di «non volo» in Bosnia, a cui la Grecia rifiutava di partecipare con i propri aerei, mentre la Francia avrebbe voluto che le procedure di comando e controllo assegnassero un ruolo di maggiore preminenza alle Nazioni Unite, una posizione contrastata dalla Gran Bretagna e da altri partner europei; delle operazioni in Adriatico, con la Grecia contraria al rafforzamento del blocco navale e a consentire alle sue navi da guerra di violare le acque territoriali jugoslave, nonostante il mandato Onu e l'accordo in sede Nato; della posizione di isolamento della Germania, unica tra i Dodici a considerare con favore la proposta americana di revoca dell'embargo alla Bosnia e di riarmo delle milizie musulmane; della questione dell'opzione militare e degli attacchi aerei, prima della decisione della Nato di agosto, con la Gran Bretagna unico paese della CE ad aver fin dall'inizio affermato, sia pure con riluttanza, che tale opzione rimaneva comunque aperta.

un piano integrale teso alla creazione di una «Repubblica Unita della Bosnia-Erzegovina», ossia una confederazione di tre repubbliche su base etnica. Cfr. David B. Ottaway, «3-Way Union In Bosnia Urged At Geneva Talks», *International Herald Tribune*, 30 luglio 1993, p. 1. e Eros Bicic, «Torna la speranza in Bosnia. Da Ginevra un nuovo piano», *Corriere della Sera*, 30 luglio 1993, p. 9.

(55) Il 15 aprile 1993, l'indipendenza della Macedonia era formalmente riconosciuta da Italia, Germania, Danimarca e Belgio. La Grecia criticava l'iniziativa dei paesi europei.

Inoltre, in termini di lacerazione del tessuto comunitario, non va dimenticato il *Joint Action Statement*, un programma d'azione per fermare la guerra in Bosnia, concordato a Washington il 22 maggio da Francia, Gran Bretagna, Russia, Spagna e Stati Uniti. Per essere stato deciso al di fuori del quadro comunitario e senza alcun coordinamento con gli altri membri della CE, l'accordo ignorava i principi della Cooperazione politica e vanificava il concetto stesso di Pesc⁵⁶.

4.3. *Il ruolo crescente della Nato*

Cresceva nel periodo l'importanza e la preminenza della Nato, sempre più vista come l'unica organizzazione militare in grado di essere il braccio armato delle Nazioni Unite nella crisi della ex-Jugoslavia. Questa tendenza a rivolgersi alla Nato, già evidente nel dicembre del 1992⁵⁷ e all'inizio del 1993,⁵⁸ assumeva la rilevanza e le dimensioni di un impegno militare, direttamente legato alla gestione della crisi in Bosnia, con lo schieramento sugli aeroporti italiani di due consistenti forze aeree: la prima, formata principalmente da caccia intercettori e dagli aerei radar e di comando e controllo Awacs, per l'imposizione della zona di «non-volo» e la seconda, formata

(56) L'accordo di Washington non mancava di sollevare disappunto e critiche per il modo con cui era stato realizzato. Il Ministro italiano della Difesa Fabio Fabbri dichiarava: «Ho manifestato il disappunto nostro e di altri paesi non per la sostanza dell'accordo, ma per il metodo che è stato seguito.» Cfr. Andrea Bonanni, «E l'Italia protesta: sul piano di pace non siamo stati consultati», *Corriere della Sera*, 26 maggio 1993, p. 9. Critiche erano avanzate anche da Danimarca, Germania e Turchia. Un segno di chiara freddezza veniva dal Comitato di Pianificazione della Difesa della Nato che discuteva, ma non approvava, il piano, limitandosi ad affermare che toccava alle Nazioni Unite definire chiaramente qualsiasi nuova iniziativa. Cfr. *Atlantic News*, n. 2528 (27 May 1993), p. 1.

(57) Quando il Segretario generale dell'Onu chiedeva all'Alleanza di elaborare piani di contingenza che considerassero sia l'utilizzazione della forza in Bosnia che il controllo armato del rispetto della zona di «non-volo» approvata dal Consiglio di Sicurezza in ottobre. Cfr. «Nato Drafts Contingency Plans for UN Bosnia Intervention», *International Herald Tribune*, 16 December 1992, p. 2. I piani per l'imposizione della zona di «non-volo» erano inviati a Boutros Ghali il 14 gennaio. Frederick Bonnart, «Bosnia: Limited Force Won't Help», *International Herald Tribune*, 27 January 1993, p. 6.

(58) Quando i negoziatori della CE e dell'Onu dichiaravano di voler utilizzare i velivoli della Nato per far rispettare il loro piano di pace. L'idea era di impiegare la forza aerea per attaccare quelle forze che avessero violato le clausole del piano. Paul Lewis, «Mediators Seek Nato Air Support In Bosnia», *International Herald Tribune*, 8 February 1993, p. 2.

principalmente da caccia-bombardieri, per la protezione delle aree di sicurezza e la difesa del contingente dell'Unprofor.

5. Conclusioni

Sarebbe facile affermare, ma non sarebbe giusto, che la CE ha fatto tutto quello che avrebbe potuto fare per fermare la guerra civile nella ex-Jugoslavia. E sarebbe facile affermare, ma non sarebbe giusto, che la CE ha fatto ben poco, o nulla, per fermare il massacro. La situazione era estremamente complessa, poiché non si trattava di soccorrere una nazione indipendente aggredita e invasa da un paese vicino, come nel caso della crisi del Golfo tra Iraq e Kuwait, ma di riportare la pace in un paese crollato al suo interno. Era evidente che le popolazioni della ex-federazione non avevano più alcun desiderio o intenzione di far parte dello stesso Stato e, per ragioni etniche, di far parte della stessa repubblica. In altre parole, la CE si trovava di fronte all'arduo compito di difendere un paese da sé stesso e di riportarvi una pace che ogni parte voleva veder realizzata solo alle proprie condizioni.

La CE dava l'impressione di essere sempre in ritardo rispetto agli eventi, sia in termini di esatta valutazione della situazione, sia in termini di risposta al suo evolversi, anche per quanto riguardava quelle misure che non prevedevano l'impiego della forza militare. L'aver esplicitamente escluso fin dall'inizio l'ipotesi di un eventuale impiego dello strumento militare toglieva incisività all'azione diplomatica della CE. Data la situazione, non era possibile esercitare efficaci pressioni sulle parti in conflitto, utilizzando esclusivamente gli scarsamente efficaci strumenti del convincimento politico e delle sanzioni economiche.

Non essendo intervenuta nella fase iniziale della crisi quando vi erano buone probabilità che un'azione adeguata e decisa, usando lo strumento militare, avrebbe avuto successo nel forzare una soluzione pacifica che rispettasse i legittimi interessi di tutti, la CE si trovava nella posizione di non saperlo o volerlo fare più tardi quando la situazione era oggettivamente più complicata e un intervento di pacificazione più difficile sia sul piano politico che su quello militare. Si può ragionevolmente affermare che una dimostrazione di forza quando questa avrebbe avuto un significato politico e un effettivo impatto militare, ed era operativamente più facile, sarebbe forse servita ad evitare se non l'inizio della guerra civile, almeno il suo

allargamento alla Bosnia. Con il progredire della crisi e la diminuzione delle possibilità di interventi a basso costo politico e militare, si riduceva anche la volontà e la capacità della CE di gestire la crisi e di rispettare i principi di una politica estera e di sicurezza comune.

La CE continuava ad adottare quella che era considerata la migliore delle alternative (uno sforzo diplomatico continuo, pieno appoggio all'invio e alla distribuzione degli aiuti umanitari, sanzioni economiche gradualmente più estese e con controlli più rigorosi) sperando che alla fine una soluzione diplomatica emergesse, ma dando l'impressione di non essere capace di elaborare una politica di gestione della crisi che fosse condivisa da tutti i suoi membri e in grado di poter essere applicata in tempi brevi e con la necessaria determinazione.

Proprio nella prima grave crisi europea del dopo-Guerra Fredda e del post-comunismo, la CE dimostrava la sua incapacità di concretizzare gli impegni di Maastricht sulla Pesc. La crisi jugoslava dimostrava che il re era nudo e che la CE era ancora politicamente, strutturalmente e psicologicamente incapace di trovare una strategia e una politica comune, se non sulla base del minimo comune denominatore delle iniziative e delle azioni su cui era possibile raggiungere un'intesa. In altre parole, la CE trovava la propria voce unitaria, e un consenso proiettabile all'esterno, solo adottando la linea di minore resistenza interna. È difficile credere che, se il trattato di Maastricht fosse stato già operante, l'Europa avrebbe agito in modo diverso, dimenticando le proprie divisioni. Una politica estera e di sicurezza comune non si crea solo per il fatto che si sia aderito a un trattato che la auspica e la pone tra i suoi obiettivi.

Nella crisi jugoslava, la CE non era stata capace di svolgere un ruolo decisivo. È vero che questo ruolo non era stato giocato da alcun'altra organizzazione internazionale, o da qualsiasi'altra nazione, Stati Uniti inclusi. Ma il conflitto jugoslavo, con tutti i suoi orrori, si svolgeva alle porte della CE e, dopo tanto parlare di una Europa decisa a diventare un attore importante sulla scena internazionale, era triste dover ammettere che essa non si era affatto dimostrata all'altezza della situazione e che la sua azione era stata certo inferiore alle aspettative.

8. I DILEMMI DELLA COMUNITA' INTERNAZIONALE DI FRONTE AL CONFLITTO IN CROAZIA E IN BOSNIA-ERZEGOVINA

di Ettore Greco

In questo capitolo verranno esaminate alcune delle principali misure adottate dalle organizzazioni internazionali per promuovere una soluzione negoziata del conflitto jugoslavo ed il dibattito politico che ne ha accompagnato l'approvazione e l'attuazione. Non verranno tuttavia trattate, se non per brevi cenni, le iniziative assunte direttamente dalla Comunità Europea (CE, dal 1° novembre 1993 Unione Europea, UE), né il dibattito svoltosi in seno ad essa, che sono oggetto del capitolo 7 nel presente volume. Particolare attenzione verrà invece dedicata all'evoluzione della politica americana.

I vari attori nazionali e internazionali che si sono cimentati col rompicapo jugoslavo si sono dimostrati finora impotenti, sia singolarmente che in cooperazione fra loro, di incidere in maniera sostanziale sull'andamento del conflitto. Si è diffusa quindi, nell'opinione pubblica, una comprensibile disillusione sulla possibilità di un'efficace azione internazionale per far fronte alle nuove minacce che gravano sulla sicurezza europea. Senza indulgere nell'esercizio, fin troppo diffuso, di recriminare sulle incoerenze e gli errori, indubbiamente rilevanti, a volte macroscopici, dell'azione internazionale, si cercherà qui di evidenziare i concreti problemi dalla cui mancata soluzione tali incoerenze ed errori sono dipesi. Si tratta di problemi che la comunità internazionale si trova a dover affrontare anche in altre situazioni di crisi e di conflitto, dentro e fuori il continente europeo. Una riflessione su di essi può quindi rivelarsi utile per l'individuazione di nuovi, più efficaci, strumenti e strategie di intervento collettivo nei conflitti di rilevanza internazionale.

1. L'azione dell'Onu in Croazia

È sulla base di calcoli politici opposti che il governo serbo e quello croato avevano accettato, alla fine del 1991, il cosiddetto «piano Vance» per lo schieramento di una forza Onu (Unprofor, dall'inglese United Nations Protection Force) nelle zone della Croazia occupate dai serbi (circa il 30% del territorio croato).

I dirigenti di Zagabria, oltre a considerare una cessazione delle ostilità indispensabile per poter riorganizzare le proprie forze gravemente logorate da sei mesi di aspri combattimenti, speravano che l'invio delle forze Onu potesse effettivamente portare a una smilitarizzazione del territorio in mano ai serbi e a un suo successivo ritorno sotto sovranità croata. Interessata a un consolidamento delle proprie conquiste, Belgrado, all'opposto, vedeva nella presenza dei caschi blu un modo per arrivare a un congelamento, se non a un indiretto riconoscimento, della situazione di fatto creatasi sul terreno. Su un punto vi era, invece, una chiara convergenza di interessi: una temporanea stabilizzazione della situazione in Croazia avrebbe consentito ad entrambi i governi di concentrare gli sforzi politico-militari sul nuovo fronte di guerra, che si stava ormai aprendo in Bosnia-Erzegovina (v. cap. 3 in questo volume).

Sulla base del piano Vance, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu assegnava all'Unprofor un complesso mandato che andava ben al di là di quello tipico di una semplice forza di interposizione. Esso comprendeva infatti i compiti di assicurare la demilitarizzazione delle tre «aree protette» (Slavonia orientale, Slavonia occidentale e Krajina), attraverso il ritiro di tutte le forze armate; di garantire un funzionamento della polizia locale non discriminatorio nei confronti delle minoranze; di assicurare il ritorno, in condizioni di sicurezza, dei profughi croati.

Molti aspetti del mandato rimanevano tuttavia alquanto vaghi. Non veniva fissato un termine per il ritorno dei rifugiati. Inoltre, benché la missione dell'Unprofor fosse di favorire una soluzione negoziata del conflitto, essa rimaneva indefinita. Non si faceva alcun riferimento al diritto della Croazia di rientrare in possesso dei territori occupati dai serbi. È da notare a questo proposito che il riconoscimento dell'indipendenza della Croazia - e quindi del suo diritto all'integrità territoriale - è avvenuto dopo il raggiungimento dell'accordo sul piano Vance, ma prima del dispiegamento dell'Unprofor. Nel tentare un bilancio dell'attività dell'Unprofor, occorre tener

presente questi elementi di vaghezza ed ambiguità che erano sin dall'inizio presenti nel suo mandato.

Tale bilancio presenta molte più ombre che luci. Gran parte dei compiti assegnati all'Unprofor sono rimasti inattuati. Essa ha svolto inizialmente un'efficace opera di interposizione, che ha consentito un allontanamento delle armi pesanti dal fronte. Ha ottenuto, come previsto dall'accordo, il ritiro dell'armata federale (Jna), fedele a Belgrado, dal territorio croato. In alcune limitate aree, la presenza dei caschi blu ha portato un certo miglioramento della sicurezza dei cittadini. Più in generale, all'Unprofor va il merito di aver contribuito a contenere gli scontri, almeno fino al gennaio del 1993.

Tutti gli altri aspetti del mandato sono rimasti lettera morta. Non è stata mai realizzata la smilitarizzazione delle aree protette. Al ritiro della Jna non ha infatti fatto seguito il disarmo delle forze serbe della difesa territoriale e delle forze irregolari serbe. Nonostante il dispiegamento delle forze Onu, i serbi hanno quindi continuato a esercitare uno stabile controllo militare sui territori conquistati nel 1991. Nel giugno 1992 l'Unprofor era stata anche incaricata di sovrintendere alla smilitarizzazione delle cosiddette «zone rosa», alcune aree in territorio croate sotto controllo serbo non comprese in quelle protette. Anche quest'obiettivo non è stato raggiunto a causa della resistenza messa in atto dai serbi.

La mancata smilitarizzazione delle zone occupate dai serbi ha reso impossibile il ritorno dei profughi croati, che sono anzi aumentati. Secondo fonti ufficiali croate, il loro numero era, nell'autunno 1993, di circa 253.000. È da notare che il governo di Zagabria continua a sostenere enormi costi finanziari per l'aiuto umanitario ai rifugiati (si tratta della seconda voce di spesa del bilancio statale, dopo la difesa). L'afflusso dei rifugiati ha creato, in alcune zone, come l'Istria e la Dalmazia, tensioni rilevanti con la popolazione locale. La Croazia sta subendo pesanti danni economici anche per l'impossibilità di ripristinare, a causa dell'occupazione serba della Slavonia e della Krajina, alcuni vitali vie di comunicazione tra le regioni settentrionali e la Dalmazia, che è rimasta tagliata fuori dal resto del paese. Anche per questa ragione, si è diffusa fra la popolazione dalmata, stando a quanto risulta dai sondaggi, un crescente malumore nei confronti del governo centrale, che è accusato di non aver tenuto fede alla promessa di riconquistare i territori perduti.

L'Unprofor non è riuscita neppure ad assicurare il controllo dei confini fra le aree protette e la Serbia. Era questo un compito aggiun-

tivo ad essa assegnato dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 769 approvata nell'agosto 1992. Ugualmente fallimentari sono stati i tentativi di attuare le parti del mandato che riguardano le funzioni di polizia. Sono continuate, inoltre, le violazioni dei diritti umani nelle aree protette.

Nel corso del 1992, è divenuto sempre più chiaro che la presenza sostanzialmente passiva dell'Unprofor nelle aree sotto controllo serbo tornava soprattutto a vantaggio della strategia espansionistica di Belgrado. I governi occidentali sembravano, d'altronde, poco propensi ad impegnarsi seriamente, sia sul piano politico che su quello militare, per ottenere l'attuazione del mandato dell'Unprofor in Croazia. In un momento in cui erano criticati per l'incapacità di porre un argine al dramma bosniaco, non era nel loro interesse riportare in primo piano il conflitto serbo-croato, che il piano Vance era riuscito a contenere, ma che appariva oltremodo difficile da stabilizzare nel lungo termine.

Questa tendenza a un congelamento della situazione in Croazia non era ovviamente accettabile per Zagabria. Il rischio evidente era che la forza Onu, riuscendo ad adempiere solo al compito di interposizione, finisse col diventare un fattore di consolidamento delle conquiste serbe, com'era accaduto a Cipro dopo l'invasione turca.

Con l'avvicinarsi della scadenza del primo mandato annuale dell'Unprofor (21 febbraio 1993) si moltiplicavano le critiche degli esponenti croati all'atteggiamento rinunciatario dell'Onu e dei paesi occidentali. Il governo croato dichiarava che avrebbe dato il suo assenso al rinnovo del mandato solo se i caschi blu fossero stati messi in grado di imporre le misure previste e di ripristinare l'autorità croata sui territori occupati dai serbi. In una risoluzione, il parlamento croato chiedeva al governo di non recedere da tale posizione. Zagabria non faceva neppure mistero di aver elaborato dei piani militari per la riconquista con la forza di tali territori.

Il 22 gennaio i croati lanciavano un'offensiva nella parte meridionale della fascia di territorio occupato dai serbi. Sul piano militare, l'obiettivo era la riconquista del controllo su alcune zone di vitale importanza economica, situate attorno al ponte di Maslenica (da cui il nome di «Operazione Maslenica»). Sul piano politico, l'obiettivo era duplice: dimostrare ai cittadini croati, alla vigilia delle elezioni amministrative, fissate per il 7 febbraio, che il governo era intenzionato ad adoperarsi attivamente per una ricomposizione del territorio dello Stato e, nel contempo, convincere le principali potenze (quelle

occidentali, in particolare) che, in assenza di progressi effettivi nell'attuazione del mandato dell'Unprofor, la Croazia era pronta a riprendere i combattimenti. Nei primi giorni dell'offensiva i croati ottenevano degli importanti risultati militari, però presto largamente vanificati dalla reazione dei serbi. Quest'ultimi non avevano difficoltà a impadronirsi di nuovo delle armi pesanti che avevano accettato di consegnare alle truppe dell'Onu, disponendo delle chiavi per aprire i depositi dove erano custodite. I dirigenti croati finivano quindi per firmare a Ginevra, nell'ambito della conferenza di pace, un accordo che prevedeva il ritiro delle loro truppe dalle aree occupate durante l'offensiva. Il fallimento dell'operazione militare risultava evidente, nonostante il governo continuasse a presentarla come un successo. La maggior parte degli osservatori concordano, anzi, nel ritenere che la fallimentare gestione del problema della riconquista delle zone in mano ai serbi abbia significativamente contribuito al progressivo calo di popolarità subito dall'Hdz, il partito di governo, e dallo stesso Tudjman, nel corso del 1993. L'opposizione ha fatto di questo tema uno dei suoi principali cavalli di battaglia.

Nel suo rapporto al Consiglio di Sicurezza sulle attività dell'Unprofor (10 febbraio 1993), il Segretario generale dell'Onu, Boutros Ghali, pur affermando che non esisteva una base sufficiente per il rinnovo del mandato, ne raccomandava comunque l'estensione per un periodo transitorio (fino al 20 giugno). Le alternative apparivano, infatti, ancor meno praticabili. Una prima opzione era il ritiro dell'Unprofor, ma ciò avrebbe probabilmente comportato una ripresa su vasta scala dei combattimenti. Per l'Onu, e per la comunità internazionale in generale, si sarebbe trattato di una clamorosa dichiarazione di impotenza, che si sarebbe aggiunta al fallimento delle iniziative intraprese in Bosnia.

Una seconda opzione era la trasformazione dell'Unprofor in una semplice forza di interposizione tra le due parti in conflitto, schierata lungo la linea del fronte. Il suo compito sarebbe stato ridotto, in tal caso, a quello, classico delle forze di mantenimento della pace dell'Onu, di prevenire una nuova esplosione del conflitto. Questa limitazione del mandato dell'Unprofor non sarebbe stata però mai accettata dalla Croazia, che reclamava invece un'integrale attuazione del mandato originario.

Una terza opzione era una modifica del mandato che autorizzasse l'Unprofor al pieno uso della forza per attuarne i termini. Ciò avrebbe però significato uno scontro aperto tra le forze dell'Onu e i serbi, una

prospettiva che nessun membro permanente del Consiglio di Sicurezza e nessun paese occidentale era disposto a prendere seriamente in considerazione.

Il Consiglio di Sicurezza, accogliendo il suggerimento di Boutros Ghali, deliberava pertanto di prolungare transitoriamente il mandato dell'Unprofor. Una decisione sui nodi politici irrisolti veniva rimandata alla nuova scadenza del mandato. Nei mesi successivi, tuttavia, la situazione non mutava. Mentre attorno a Maslenica e in altre aree si riaccendevano periodicamente gli scontri, Zagabria non perdeva occasione per manifestare la sua determinazione a usare la forza per ottenere un ritorno sotto la sua sovranità delle zone protette. In un discorso dinanzi all'Assemblea generale dell'Onu (28 settembre), Tudjman dichiarava che avrebbe richiesto il ritiro delle truppe Onu se, entro il 30 novembre, non fossero state adottate nuove misure per impedire le violazioni delle disposizioni dell'Onu da parte della Serbia (nel frattempo, erano state decise ulteriori proroghe del mandato dell'Unprofor).

Alcune modifiche del mandato dell'Unprofor, nel senso chiesto dalla Croazia, venivano decise dal Consiglio di Sicurezza il 4 ottobre. In primo luogo, le truppe Onu venivano autorizzate ad adottare tutte le misure necessarie, incluso l'uso della forza, contro chiunque tentasse di ostacolarne i movimenti. In secondo luogo, venivano assegnati ai caschi blu alcuni obiettivi precisi: il disarmo delle forze paramilitari serbe nelle aree protette; il ristabilimento della sovranità croata nelle «zone rosa»; il ripristino dei collegamenti con il resto della Croazia. In terzo luogo, venivano minacciate nuove sanzioni contro i serbi, qualora avessero continuato a violare le disposizioni dell'Onu. Sull'importanza di quest'ultimo punto ponevano l'accento, in particolare, gli americani, segnalando così la loro intenzione di accentuare la pressione sui serbi. Le decisioni del Consiglio di Sicurezza venivano accolte favorevolmente da Zagabria, mentre i dirigenti serbi non mancavano di manifestare il loro disappunto. Resta da vedere se questa rinnovata attenzione del Consiglio di Sicurezza al problema croato possa effettivamente preludere all'adozione di misure più ferme contro i serbi in caso di mancato rispetto della risoluzione.

L'Onu si trova stretto in un difficile dilemma. Da un lato, non può ignorare le continue minacce croate di riaprire le ostilità su vasta scala, né disconoscere il diritto di Zagabria a riassumere la piena sovranità sui territori occupati. Dall'altro, nessuna grande potenza, a cominciare dai membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, è

favorevole a un'azione militare contro i serbi, azione che richiederebbe un ingente spiegamento di forze ed esporrebbe a rischi assai elevati sia dal punto di vista militare che da quello politico. Una volta ripristinata la sovranità croata, occorrerebbe poi trovare, in ogni caso, una soluzione convincente al problema della tutela delle minoranze serbe in Slavonia e Krajina.

Di non meno ardua soluzione appare il problema di fronte a cui si trova la Croazia. Sottoposto a un pressione crescente da parte dei partiti di opposizione e dell'opinione pubblica - che gli rimproverano di non essersi adoperato abbastanza per recuperare i territori in mano ai serbi -, il governo di Tudjman non può esimersi dal rinnovare periodicamente le sue minacce di passare all'azione, in caso di persistente passività della comunità internazionale. Il tentativo di riconquistare i territori con la forza porrebbe però la Croazia in aperto contrasto con l'Onu, accrescendone l'isolamento a livello internazionale. Inoltre, le possibilità di successo di una nuova guerra contro i serbi non sembrano molto elevate.

Alla luce di questi elementi, non si può certo escludere una ripresa, su vasta scala, del conflitto serbo-croato. Più probabile appare però un periodico riaccendersi degli scontri in aree limitate. Né Belgrado né Zagabria sono in realtà interessate a una riapertura del fronte croato, almeno finché non si risolve, in modo ad esse accettabile, il conflitto in Bosnia. È inoltre probabile che l'Onu continuerà a limitarsi all'adozione di misure parziali e di dubbia efficacia, come un ulteriore inasprimento delle sanzioni contro i serbi. È emersa infine, sempre più chiaramente, l'impossibilità di isolare il problema delle zone della Croazia a maggioranza serba da quello del più generale riassetto politico del territorio dell'ex-Jugoslavia. Senza un accordo politico globale, sostenuto internazionalmente, tra due attori chiave, come la Serbia e la Croazia, non sembra infatti possibile una reale e duratura stabilizzazione dell'area¹.

(1) Fra gli scritti specificatamente dedicati all'azione dell'Unprofor in Croazia v. Alan James, «The UN in Croatia: an Exercise in Futility?», *The World Today*, vol. 49, no 5, (May 1993), pp. 93-95; Igor Mekina, «Croatian Paradox: Showing Blue Helmets the Door», *War Report*, no 18, (febbraio-marzo 1993), pp. 12-13; Patrick Moore, «The Shaky Truce in Croatia», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no 21, (21 May 1993), pp. 46-49; Patrick Moore, «A Return of the Serbian-Croatian Conflict», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no 42, (22 October 1993), pp. 16-20. V., inoltre, United Nations Department of Public Information, *The United Nations and the Situation in the Former Yugoslavia*, New York, 1993.

2. Le sanzioni economiche

Sulle sanzioni economiche si è incentrata la prima risposta internazionale al conflitto jugoslavo. Tuttavia, l'idea che la leva economica, da sola, potesse avere una reale efficacia, inducendo le parti a sospendere le ostilità e a mostrarsi più flessibili al tavolo negoziale, si è rivelata ben presto illusoria².

Pur essendo divenuto sempre più chiaro che occorresse accompagnare l'embargo economico - in vigore, a partire dal dicembre 1991, solo contro la Serbia - con altre misure coercitive, si è continuato, soprattutto da parte europea, a insistere sulla centralità dell'embargo. Quest'enfasi è apparsa come un tentativo di attenuare la diffusa percezione dell'impotenza a cui è stata condannata l'azione internazionale con la decisione di escludere l'uso della forza militare.

Il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha gradualmente inasprito le misure di embargo. Criticabile appare però il fatto che siano trascorsi mesi prima dell'approvazione delle misure necessarie per imporne il rispetto. Basti pensare che un effettivo controllo del traffico commerciale sul Danubio è cominciato solo nella primavera del 1993. In seno al Consiglio, i paesi occidentali hanno dovuto confrontarsi con le resistenze soprattutto dei russi, ma anche dei cinesi. C'è stata una chiara volontà occidentale di non provocare traumatiche rotture nel Consiglio, che avrebbero rischiato di compromettere, più in generale, la relazioni con Mosca.

Lo scopo dichiarato delle sanzioni economiche è di determinare, attraverso un peggioramento della situazione economica in Serbia, le condizioni per un mutamento della politica di Belgrado. Ma il nesso tra disagio sociale ed evoluzione in senso meno aggressivo della politica serba non è automatico. L'embargo economico ha provocato una diminuzione del Pil, una contrazione del commercio estero ed un'erosione della base tecnologica. Nel 1993, l'economia serba è apparsa sull'orlo del collasso (il fenomeno più vistoso è stata l'iperinflazione). Tuttavia, il governo serbo è riuscito a sfruttare il disagio che ne è derivato, facendo leva sulla psicologia da paese assediato, che ha in Serbia profonde radici storiche. Esso è inoltre riuscito, stando ai sondaggi, a instillare in larga parte della popolazione l'idea che l'opposizione sia corresponsabile della continuazione dell'em-

(2) V. Ettore Greco, «La gestione delle crisi in Europa dopo la guerra fredda: il caso jugoslavo», in Roberto Spanò (a cura di), *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1992, pp. 58-60.

bargo. In realtà, molti esponenti dell'opposizione hanno chiesto la revoca dell'embargo. D'altra parte, è stato soprattutto il nazionalista radicale Seselj che ha cercato di proporsi come il referente politico degli strati di popolazione più colpiti dagli effetti delle sanzioni. Considerati i risultati deludenti ottenuti dal partito di Seselj nelle elezioni politiche del dicembre 1993, non sembra però che questa strategia stia avendo un grande successo.

L'embargo sta indebolendo la struttura dello Stato serbo, il che non può non impensierire Milosevic, almeno per i suoi possibile effetti a lungo termine. La maggiore duttilità negoziale mostrata dal leader serbo dalla primavera del 1993 - significativo è stato il suo appoggio al piano Vance-Owen, contro il parere dei serbi di Bosnia - può essere ricondotta proprio alla volontà di ridurre l'isolamento della Serbia, per ottenere la revoca dell'embargo. Quest'ultimo elemento sembra consigliare una continuazione delle sanzioni, che andrebbero inasprite con misure atte ad assicurarne il rispetto. Benché i loro effetti sulla politica interna siano imprevedibili, le sanzioni potrebbero servire come un efficace strumento di pressione per favorire una soluzione negoziata del conflitto³.

3. Il piano di pace Vance-Owen

Il dibattito sull'assetto politico da dare alla Bosnia-Erzegovina si è incentrato, nella prima metà del 1993, sul progetto elaborato dai due mediatori internazionali Vance e Owen, lanciato ufficialmente il 3 gennaio. Il «piano Vance-Owen», com'è stato definito, prevedeva la creazione, entro gli attuali confini della Bosnia-Erzegovina, di uno Stato decentralizzato, costituito da dieci province autonome (tre serbe, tre croate e tre musulmane, più quella, non caratterizzata etnicamente, di Sarajevo) e da un governo centrale con competenze limitate, fra cui la politica estera (le province non avrebbero avuto

(3) Sulla politica delle sanzioni economiche v.: Ivan Djuric, «Social Tensions Handicap the Opposition», *War Report*, (agosto-settembre 1993), pp. 50-54; David Dyker, V. Bojicic, «The Impact of Sanctions on the Serbian Economy», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no 21, (21 maggio 1993), pp. 50-54; M. R. Palaret, «How long Can the Milosevic Regime Withstand Sanctions?», *RFE/RL Research Report*, vol.2. no 34, (27 agosto 1993), pp. 21-25; Aleksandar Vasovic, «Waiting for a Sound Opposition», *War Report*, vol. 2, no 20, (giugno-luglio 1993), p. 5; Susan L. Woodward, «Yugoslavia: Divide and Fail», *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 49, no 9, (November 1993), pp. 24-27.

personalità giuridica internazionale). Il piano contemplava l'istituzione di una Corte costituzionale, composta per più del 50% da giudici non bosniaci, designati inizialmente dalla Conferenza internazionale sull'ex-Jugoslavia; la graduale smilitarizzazione sotto il controllo dell'Onu e della CE; ed altri eventuali meccanismi internazionali di supervisione da inserire nella costituzione.

Contro il piano, che la CE ha sostenuto fino al suo definitivo affossamento ad opera dei serbi di Bosnia nel maggio 1993, sono state formulate tre principali obiezioni. Esso è stato innanzitutto visto da una parte dei suoi detrattori come un'inaccettabile ratifica delle conquiste territoriali dei croati e, soprattutto, dei serbi. Si sarebbe trasmesso il pericoloso messaggio che l'aggressione paga. I sostenitori del piano hanno ribattuto che esso avrebbe privato i serbi del 30% del territorio bosniaco da essi conquistato; inoltre, ai serbi sarebbero state assegnate tre aree non contigue, riducendo il rischio di annessione di parti della Bosnia-Erzegovina ad una «Grande Serbia». Il piano «Vance-Owen» rappresentava la sola alternativa alla spartizione del paese, essendo irrealistica la ricostituzione di una repubblica multi-etnica unitaria, che avrebbe dovuto essere imposta con la forza sia ai serbi che ai croati. Il piano, riaffermando l'inviolabilità dei confini della Bosnia-Erzegovina e garantendo l'autonomia delle componenti etniche, avrebbe rappresentato la soluzione più equilibrata.

Una seconda obiezione contro il piano è stata che esso era inattuabile, anche se fosse stato accettato dai rappresentanti delle tre parti, poiché non si potevano costringere a convivere gruppi che si erano combattuti così tenacemente e fra i quali si era radicato un clima di odio e sospetto. Anche la spartizione, però, veniva replicato a quest'obiezione, sarebbe stata una soluzione instabile, data la commistione di tutti e tre i gruppi etnici in tutto il paese. Inoltre, un eventuale Stato indipendente dei musulmani bosniaci avrebbe avuto difficoltà a sopravvivere.

In terzo luogo, si è criticato il piano Vance-Owen per la mancanza di credibili misure che potessero garantirne l'attuazione (quest'obiezione va considerata come più moderata della precedente, secondo cui il piano era intrinsecamente inattuabile). I due redattori non sono rimasti insensibili a quest'obiezione, proponendo una serie di misure attuative, compreso l'uso dell'aviazione della Nato per bombardare quelle forze che avessero rifiutato di sottomettere le loro armi pesanti al controllo dell'Onu.

Il piano Vance-Owen godeva di ampio sostegno internazionale, oltre che del consenso di due delle parti interessate (croati e musulmani) e del governo di Belgrado. L'amministrazione Clinton si è tuttavia rifiutata, sin dall'inizio, di dare ad esso il suo *imprimatur*. Ciò ne ha considerevolmente indebolito le possibilità di successo. I paesi europei, d'altra parte, sono apparsi tutt'altro che pronti a mettere a disposizione le risorse per l'attuazione del piano, che avrebbe richiesto comunque un impegno, consistente e a lungo termine, da parte delle istituzioni internazionali. Tale impegno avrebbe dovuto probabilmente estrinsecarsi nell'istituzione di un protettorato internazionale, simile a quello esercitato, con successo, dall'Onu in Cambogia. Restaurare le condizioni politiche, sociali ed economiche per una pacifica convivenza in un'area devastata da una sanguinosa guerra civile è una delle imprese più difficili. Nel caso della Bosnia-Erzegovina, quest'obiettivo rimane tuttavia attuale, anche dopo il fallimento del piano Vance-Owen, anche perché coincide con quello di salvare un'intera comunità, quella dei musulmani bosniaci, da un'incombente minaccia di genocidio⁴.

4. Il piano per la protezione delle «aree di sicurezza»

Nel maggio 1993 la Francia proponeva di adottare le misure necessarie per proteggere militarmente le sei città bosniache assediate dai serbi che erano state dichiarate «aree di sicurezza» (*safe areas*) dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 824: oltre a Sarajevo, si trattava di Goradze, Srebrenica, Tuzla, Zepa nella Bosnia orientale e Bihac in quella nordoccidentale, (in tutto circa 1.200.000 abitanti).

L'idea veniva subito appoggiata dalla CE e dai russi, mentre la Casa Bianca, fautrice del piano «*lift and strike*» (v. *infra*, par. 6), ne prendeva le distanze. Il segretario di Stato Christopher asseriva che le aree di sicurezza avrebbero costituito dei «ghetti etnici», favorendo la politica di «pulizia etnica» dei nazionalisti serbi. Un'analogica critica veniva rivolta al piano dai musulmani bosniaci. Solo dopo aver preso atto del rifiuto europeo del piano «*lift and strike*», l'amministrazione Clinton decideva, senza entusiasmo, di appoggiare il piano delle aree di sicurezza.

(4) Per indicazioni bibliografiche sul piano Vance-Owen v. nota n. 3 del cap. 3 sulla disgregazione della Bosnia.

In seno al Consiglio di Sicurezza il dibattito era assai acceso. Cinque membri del Consiglio appartenenti al gruppo dei non allineati rilanciavano l'accusa di voler creare delle riserve per i musulmani e chiedevano che, invece, da una parte venisse imposto ai serbi un ultimatum per l'inizio dell'attuazione del piano Vance-Owen e dall'altra fosse revocato l'embargo delle armi ai musulmani. Gli europei rispondevano presentando il piano come una tappa transitoria, che non escludeva misure più dure. Era questa l'interpretazione che del piano veniva data da Kohl e Mitterrand a giugno. I due presidenti affermavano che le aree di sicurezza dovevano essere solo il primo passo verso l'attuazione del piano Vance-Owen. La speranza, condivisa con altri leader europei, era che, a partire dalla protezione delle aree di sicurezza, l'Onu potesse gradualmente espandere il territorio sotto il suo controllo.

La risoluzione sulle aree di sicurezza era approvata dal Consiglio di Sicurezza il 4 giugno. Essa autorizzava le truppe che avrebbero dovuto essere inviate nelle sei aree ad usare la forza, col sostegno dell'aviazione, in risposta a: i) bombardamenti contro le stesse aree; ii) incursioni armate; iii) tentativi di impedire la circolazione dei convogli umanitari. Autorizzava inoltre la Nato e altre organizzazioni regionali a sostenere l'operazione con le forze aeree. Risultava però evidente che non vi era reale volontà, da parte degli stessi paesi che avevano appoggiato il nuovo piano, di mettere a disposizione le risorse necessarie per attuarlo. Nessuno dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza o di altri paesi occidentali si offriva di inviare proprie truppe, tranne la Russia, che, peraltro, avrebbe in seguito ritirato tale promessa.

In realtà, l'approvazione del piano per le aree di sicurezza ha avuto soprattutto un intento propagandistico: quello di dimostrare che le principali potenze mantenevano una qualche unità d'azione e che in qualche modo ci si stava occupando dei problemi dei musulmani. L'unica misura significativa adottata sulla base del piano è stata la preparazione, ad opera della Nato, del dispositivo per gli attacchi aerei contro le postazioni usate dai serbi per bombardare Sarajevo⁵.

(5) Un'analisi dettagliata delle varie opzioni di intervento in Bosnia-Erzegovina è svolta in Peter Schlotter (ed), *Der Krieg in Bosnien und das hilflose Europa. Plädoyer für eine militärische UN-Intervention*, Hessische Stiftung Friedens-und Konfliktforschung, Frankfurt am Main, 1993 (Hsfk-Report 5-6/1993). Sulla problematica dell'intervento militare v. inoltre: Lawrence Freedman, «The Politics of Military Intervention within Europe», in Nicole Gnesotto (ed) *War and Peace: European Conflict Prevention*, Weu Institute for Security Studies, Paris, 1993 (Chaillot

5. Il tribunale internazionale per i crimini di guerra e le violazioni dei diritti umani

Il 22 febbraio 1993, con la risoluzione 808, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha deciso la creazione di un tribunale *ad hoc* per giudicare i responsabili di gravi violazioni ai diritti umani internazionali commesse, a partire dal 1991, nel territorio dell'ex-Jugoslavia. La creazione del tribunale era stata raccomandata da una commissione di esperti - la commissione Kalshoven - insediata nell'ottobre 1992 dal Segretario generale, su richiesta del Consiglio di Sicurezza.

La risoluzione 808 fa riferimento alle disposizioni del Capitolo VII della Carta dell'Onu relative alle minacce alla pace e agli atti di aggressione. È stato, in pratica, sancito il principio che le violazioni dei diritti umani internazionali costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. La creazione del tribunale mira pertanto non solo ad assicurare un'adeguata punizione per i criminali, ma a contribuire al ripristino e al mantenimento della pace nell'ex-Jugoslavia.

Non pochi dubbi e perplessità sono stati sollevati sull'efficacia del tribunale, che ha iniziato la sua attività a L'Aja il 17 novembre 1993. Vi sono due principali difficoltà di ordine politico. In primo luogo, alcuni dei responsabili di più alto livello dei crimini di cui si dovrebbe occupare il tribunale sono oggi i protagonisti - e come tali pienamente riconosciuti - delle trattative di pace. Un qualsivoglia piano di pace non può fare a meno del loro assenso. Va ricordato che soprattutto gli americani hanno ripetutamente dichiarato di considerare alcuni leader serbi, come Karadzic, dei criminali da perseguire sul piano internazionale. Il rischio è che si ripeta qualcosa di simile a quel che è accaduto in Somalia, dove l'Onu e gli americani, dopo aver attuato per mesi un'infruttuosa caccia al generale Aidid, sono stati costretti a riabilitarlo, essendosi dimostrato indispensabile un suo coinvolgimento nei negoziati di pace. In secondo luogo, non si può escludere che, nel più lungo termine, si renda necessario, per garantire un ritorno alla pace nell'ex-Jugoslavia, un'ammnistia generale per quanti sono stati coinvolti nel conflitto. L'ammnistia è in effetti una delle misure più ovvie per ripristinare un clima di convivenza pacifica in un territorio segnato da una guerra civile, ma sarebbe in contrasto con le finalità del tribunale.

Paper, 11); James Gow, «The Use of Coercion in the Yugoslav Crisis», *The World Today*, vol. 48, no 11, (November 1992), pp. 198-202.

Non meno rilevanti appaiono le difficoltà di ordine pratico. La prima e la più rilevante è quella di assicurare i criminali alla giustizia, dato che l'effettuazione dei processi è prevista solo alla presenza degli imputati. A tal fine sarebbe necessaria, nella maggior parte dei casi, la collaborazione degli Stati sul cui territorio i crimini sono stati commessi o dove i criminali si sono rifugiati. Tale collaborazione, specie se dovesse essere fornita dagli Stati ex-belligeranti, appare improbabile. V'è poi la difficoltà di raccogliere le necessarie informazioni. Quelle a disposizione delle forze Onu sono frammentarie. Le organizzazioni umanitarie sono riluttanti a diffondere informazioni per non compromettere la loro imparzialità.

Inoltre, la principale motivazione politica che ha portato alla decisione di creare il tribunale è stata di inviare un segnale da un lato all'opinione pubblica, dall'altro ai gruppi su cui si è più accanita la furia dell'odio interetnico, come i musulmani bosniaci, che l'attuazione di un piano di pace non implicherebbe un colpo di spugna sui crimini che sono stati commessi. Alcune organizzazioni, come Amnesty International, hanno messo in guardia contro il rischio che un tribunale creato con queste premesse, cioè con l'intento di mandare un messaggio politico, possa agire con indipendenza e imparzialità. I sostenitori del tribunale ad hoc lo vedono invece come un primo passo verso la creazione di quel tribunale permanente per le violazioni gravi dei diritti umani, alla cui progettazione l'Onu sta lavorando da tempo.

Vi sono comunque due altre argomentazioni che vengono fatte valere a favore del tribunale *ad hoc*. Innanzitutto, i principi del diritto internazionale in campo umanitario sono destinati a perdere senso se non sostenuti da strumenti che possano garantirne il rispetto. V'è, in secondo luogo, la speranza che l'azione del tribunale possa esercitare un effetto dissuasivo nei confronti di Stati e gruppi che in futuro potrebbero essere tentati di ricorrere a metodi come la purificazione etnica o gli stupri collettivi⁶.

(6) Sul tribunale per i crimini di guerra e le violazioni del diritto umanitario v.: Fondazione internazionale Lelio Basso per il diritto e la liberazione dei popoli, *I crimini contro l'umanità e il tribunale internazionale delle Nazioni Unite secondo la Risoluzione 808 del Consiglio di Sicurezza*, Nova Cultura Editrice, S. Bellino (RO), 1993; Hazel Fox, «An International Tribunal for War Crimes: Will the UN Succeed where Nuremberg failed?», *The World Today*, vol. 49, no 10, (October 1993), pp. 194-187; Christopher Greenwood, «The International Tribunal for Former Yugoslavia», *International Affairs*, vol. 69, no 4, (October 1993), pp. 641-656; Rosalyn Higgins, «The New United Nations and Former Yugoslavia», *International Affairs*, vol. 69, no 3, (July 1993), pp. 465-483; Hilaire McCoubrey, «The Armed Conflict in Bosnia and the Proposed War Crimes Trials», *International Relations*, vol. 11, no 5,

6. La politica americana

Gli Stati Uniti hanno manifestato una marcata riluttanza a contribuire ai tentativi di risoluzione della crisi jugoslava. Nella prima fase, fino all'estensione del conflitto alla Bosnia, il ruolo americano è stato marginale. Gli Usa hanno incoraggiato la CE ad assumersi le responsabilità principali nella gestione della crisi, senza mancare di criticare molte scelte comunitarie-prima fra tutte, il riconoscimento di Slovenia e Croazia. Successivamente, Washington ha contribuito più attivamente alla definizione della strategia di risposta alla crisi, ma ha continuato a rifiutare di assumersene la leadership, mantenendo una posizione defilata sul piano diplomatico e escludendo un contributo di forze terrestri alle operazioni dell'Onu in Croazia e in Bosnia-Erzegovina.

Quest'atteggiamento è dovuto a una serie di motivazioni, fra loro strettamente intrecciate. In primo luogo, esponenti di primo piano sia dell'amministrazione Bush che dell'amministrazione Clinton (tra cui il segretario di Stato, Warren Christopher) hanno ripetutamente dichiarato di non ritenere che nella crisi jugoslava siano messi a rischio interessi americani tali da giustificare interventi costosi in termini di risorse e di vite umane. Christopher ha sostenuto che la condotta degli Usa è determinata da preoccupazioni umanitarie ma non strategiche; l'unico interesse strategico è di evitare un ulteriore allargamento del conflitto.

In secondo luogo, mancano altri presupposti richiesti dalla tradizionale dottrina americana dell'intervento, riaffermata sia da Bush che da Clinton. Data la difficoltà di individuare un obiettivo preciso e raggiungibile in tempi definiti, ogni intervento militare andrebbe incontro al rischio di prolungarsi indefinitamente, suscitando l'opposizione dell'opinione pubblica. Non sembrano, in altri termini, esistere le condizioni per una «vittoria» certa e rapida, come nel caso dell'intervento contro l'Iraq⁷.

In terzo luogo, la politica di basso profilo adottata da Washington è riconducibile alla volontà di indurre gli europei ad assumersi crescenti responsabilità nel campo della sicurezza. Di qui l'insistenza sul concetto che il conflitto jugoslavo costituisce un problema soprattutto europeo. Di fronte al moltiplicarsi delle crisi, è fortemente

(August 1993), pp. 411-433; Theodor Meron, «The Case for War Crimes Trials in Yugoslavia», *Foreign Affairs*, Summer 1993, vol. 72, no 3, pp. 122-135; Tanja Petovar, «Establishing the Rule of Law», *War Report*, vol. 2, no 20, (June-July 1993), p. 22; vari articoli apparsi su *I diritti dell'uomo*, anno IV, n. 1, (gennaio-aprile 1993).

(7) Su questo aspetto v. Josef Joffe, «The New Europe: Yesterday's Ghosts», *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 1, (1993) p. 33.

avvertita negli Usa la necessità che gli alleati diano un contributo più attivo alla loro gestione. Washington non ha fatto d'altronde mistero della volontà di sottrarsi a un impegno sistematico sui problemi europei, concentrandosi solo su quelli rilevanti per i diretti interessi americani⁸. Per esempio, dalla seconda metà del 1991 in poi Bush, proprio mentre sceglieva di lasciare agli europei l'iniziativa in Jugoslavia, sviluppava un'intensa azione diplomatica sulla questione delle armi nucleari nel territorio dell'ex-Urss. Questa tendenza a selezionare i problemi europei su cui intervenire sembra essersi accentuata con l'amministrazione Clinton.

In quarto luogo, entrambe le amministrazioni hanno considerato un obiettivo prioritario della loro politica estera il mantenimento di un rapporto di cooperazione con l'Urss di Gorbaciov prima e con la Russia di Eltsin poi. Questa preoccupazione le ha spinte ad astenersi da iniziative che potessero creare imbarazzo a Mosca di fronte all'opposizione interna, che ha denunciato ripetutamente la «svendita» degli interessi russi, di cui sia Gorbaciov che Eltsin, a giudizio dei nazionalisti, si sarebbero resi colpevoli (v. cap. 6 in questo volume). Nel caso jugoslavo, gli americani hanno evitato di mettere alle strette Mosca per indurla ad accettare misure più decise contro i serbi. La cautela americana deve essere quindi anche attribuita alla consapevolezza che una più decisa politica anti-serba avrebbe potuto danneggiare i delicati rapporti con Mosca.

Gli Stati Uniti hanno perseguito, più degli europei, l'obiettivo di preservare l'unità jugoslava. Ciò rientrava in una strategia più generale, mirante a contenere i fenomeni destabilizzanti sviluppatisi dopo il crollo del blocco orientale. La prima, istintiva, reazione dell'amministrazione Bush al risveglio del nazionalismo e al moltiplicarsi delle spinte secessionistiche in Europa è stata infatti la riaffermazione della necessità di garantire la sopravvivenza degli Stati entro i confini esistenti⁹. Nell'agosto 1991, a Kiev, il presidente americano, mettendo in guardia contro il «nazionalismo suicida», si pronunciava contro le rivendicazioni indipendentiste delle repubbliche sovietiche-gli Stati baltici, la cui annessione all'Urss gli Usa non avevano mai riconosciuto, sono sempre stati trattati come un problema a parte.

(8) Su quest'aspetto v. Michael Brenner, «Les Etats Unis et la crise yougoslave», *Politique Étrangère*, an 57, n. 2, (été 1992), pp. 329-338.

(9) V. Paula Franklin Lytle, «U.S. Policy Toward the Demise of Yugoslavia: The 'Virus of Nationalism'», *East European Politics and Societies*, vol. 6, no 3, (Fall 1992), pp. 303-318.

Nel caso jugoslavo, la Casa Bianca non ha lesinato gli sforzi, nel corso della seconda metà del 1991, per dissuadere la CE dal riconoscere le repubbliche secessioniste. A tal fine ha anche cercato di concordare un'azione con i paesi comunitari più restii al riconoscimento, la Francia e la Gran Bretagna. La decisione finale della CE di riconoscere Slovenia e Croazia (15 gennaio 1992) ha suscitato aspre reazioni negli Usa. In diverse occasioni di dibattito intraoccidentale sul conflitto jugoslavo, gli Usa hanno rinfacciato agli europei questa scelta, accusandoli di aver favorito l'*escalation* della crisi. C'è da aggiungere che il dibattito interno attraverso cui la CE è giunta alla decisione sul riconoscimento¹⁰ ha costituito per gli americani una riprova delle difficoltà degli alleati europei di mettere in atto un'efficace azione comune. Le pressioni tedesche per il riconoscimento e, più in generale, la propensione della Germania a sviluppare una politica estera più indipendente, manifestatasi con particolare evidenza nella crisi jugoslava, non hanno mancato di destare preoccupazione negli Usa, ma meno marcata, nel complesso, che negli altri paesi europei. Washington ne ha anzi tratto la convinzione che occorresse rinsaldare il «rapporto speciale» stabilito con Bonn sui problemi dell'Est europeo.

L'allargamento del conflitto alla Bosnia-Erzegovina induceva la Casa Bianca, nel 1992, a rivedere il suo atteggiamento. Non solo cadeva ogni residua illusione di poter contenere il conflitto entro i confini della Croazia, ma si accresceva il rischio dell'esplosione di una guerra balcanica. Diveniva quindi urgente ristabilire un minimo d'azione comune con gli europei. Si spiega così la scelta americana di riconoscere la Bosnia-Erzegovina contestualmente agli europei (8 aprile) e di inviare, per la prima volta, un chiaro monito a Belgrado, minacciando di intervenire direttamente in caso di estensione della guerra al Kosovo. Washington ribadiva comunque la sua tesi che spettasse in primo luogo agli europei occuparsi della crisi balcanica. Nei mesi successivi, anche dopo la decisione (agosto 1992) di associare l'Onu alla presidenza della Conferenza di pace, fino allora gestita esclusivamente dalla CE, gli Usa restavano quindi ai margini del processo diplomatico.

L'ultima fase della presidenza Bush era contrassegnata da un inatteso attivismo internazionale, manifestato, in particolare, nell'avvio di un impegnativo intervento in Somalia. Inoltre, in uno dei suoi ultimi discorsi (15 dicembre 1992), Bush formulava esplicitamente

(10) Per un'analisi di tale dibattito v. Ettore Greco, *op. cit.*, pp. 55-84.

la tesi secondo cui l'uso della forza poteva rappresentare per gli Usa il modo migliore per tutelare, in talune circostanze, anche interessi non vitali, come quelli legati alle preoccupazioni umanitarie. Era una significativa correzione della dottrina americana dell'intervento, e prefigurava una disponibilità a effettuare azioni militari in situazioni di scarso interesse strategico, ma rilevanti dal punto di vista morale¹¹.

La prospettiva di un più diretto coinvolgimento americano sembrava più concreta dopo l'elezione di Clinton, che, nel corso della campagna elettorale, non aveva lesinato le critiche alla passività di Bush, accennando alla possibilità di azioni militari contro i serbi (in particolare, di bombardamenti aerei contro le postazioni serbe) o di altre iniziative di sostegno ai musulmani bosniaci (revoca dell'embargo sulla vendita delle armi). Clinton sembrava inoltre orientato a sostenere più attivamente l'azione delle organizzazioni internazionali.

La linea della nuova amministrazione veniva illustrata dal segretario di Stato, Warren Christopher, il 10 febbraio 1993. Messa da parte la retorica elettorale, Christopher si limitava a promettere che gli Usa avrebbero contribuito, eventualmente anche sul piano militare, all'attuazione di un accordo di pace per la Bosnia approvato da tutte le parti interessate e avrebbero partecipato attivamente ai negoziati (una figura diplomatica di primo piano, Reginald Bartholomew, veniva nominato inviato speciale per la crisi jugoslava). Christopher dichiarava espressamente che le azioni coercitive contro i serbi, prospettate durante la campagna elettorale, erano state scartate. Egli inoltre reiterava le riserve di Bush sul piano Vance-Owen (v. *supra*, par. 3).

Benché vaga nei dettagli, la linea esposta dal segretario di Stato sembrava voler rispondere alla diffusa esigenza di un ruolo più attivo degli Usa, che appariva come un presupposto necessario per un'azione internazionale più incisiva. La nuova amministrazione sembrava inoltre mostrare una più acuta consapevolezza della necessità di iniziative specificatamente mirate a rinsaldare la cooperazione con gli alleati europei e con Mosca¹². In effetti, nei giorni successivi al lancio dell'«iniziativa Christopher», la Casa Bianca avviava una serie di colloqui allo scopo di verificare la possibilità di ammorbidire, con

(11) V. Stephen John Stedman, «The New Interventionists», *Foreign Affairs*, vol. 72, no 1, (1993), pp. 1-16.

(12) V. Ettore Greco, «The International Community Faced with the Yugoslav Conflict: Some Observations on the New Prospects for a Stable Political Settlement Following the Recent Initiative of the Clinton Administration», in Ian Lesser, Robert Levine (eds.), *The Rand/Istituto Affari Internazionali Conference on the New Mediterranean Security Environment*, Rand, Santa Monica, 1993, pp. 33-43.

l'aiuto dei russi e dei tedeschi, la posizione, rispettivamente, dei serbi e dei croati. Ma, di fronte alle rinnovate difficoltà di trovare solidi punti di intesa, quest'improvvisa fiammata di attivismo diplomatico si spegneva ben presto. Il 31 marzo l'amministrazione bocciava una proposta anglo-francese per l'approvazione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza a sostegno del piano. Anche in questa occasione, essa tuttavia non suggeriva modifiche o alternative. L'opera di mediazione internazionale ha continuato così, fino al rifiuto definitivo dei serbi (maggio 1993), a basarsi su un piano di pace condiviso dalla CE, dalla Russia, dalla Cina e da gran parte dei paesi islamici, ma che mancava di un formale appoggio americano.

Nei primi mesi del 1993 gli Usa erano, comunque, parte attiva di una serie di iniziative miranti a rendere più efficace lo sforzo umanitario e ad intensificare la pressione sui serbi: la creazione di un dispositivo militare della Nato per l'imposizione del divieto di sorvolo del territorio bosniaco; gli aviolanci degli aiuti umanitari alla popolazione bosniaca assediata (v. tab. 1); il rafforzamento del regime di sanzioni contro la federazione serbo-montenegrina. Nel loro insieme, queste misure non configuravano tuttavia una strategia coerente, né potevano modificare il corso del conflitto.

La Casa Bianca confermava pure la disponibilità a schierare truppe di terra, ma solo per attuare un piano accettato da tutte le parti, non per operazioni coercitive. I sondaggi evidenziavano che gli americani erano contrari ad un coinvolgimento militare. Nel corso del 1993 è progressivamente cresciuta nel Congresso, sulla scorta dell'esperienza negativa della Somalia, l'opposizione a un impiego di forze americane all'estero in mancanza di una serie di precise garanzie: obiettivi sufficientemente limitati da consentirne un celere ritiro una volta completata la missione; partecipazione consistente degli alleati; catena di comando che assicurasse un ruolo centrale agli Usa o alla Nato. L'amministrazione Clinton ha finito col fare propria questa impostazione. L'enfasi che aveva cominciato a porre Bush sull'importanza degli interventi umanitari e a cui anche Clinton sembrava aver aderito si è venuta così gradualmente smorzando.

Di fronte allo stallo negoziale, l'amministrazione si faceva promotrice, nel maggio 1993, di un nuovo piano d'azione, il cui obiettivo non era più quello di fermare il conflitto, ma di mettere i musulmani bosniaci nella condizione di contrastare più efficacemente le forze serbe. Una volta che i serbi avessero perso la loro superiorità militare, sarebbe stato più facile, secondo Washington, indurli ad adottare un

Tab. 1 - *Aviolanci in Bosnia-Erzegovina (1993)*

<i>Data</i>	<i>Località</i>	<i>Cibo (T.)</i>	<i>Medicine (T.)</i>
28 febbraio-5 marzo	Cerska	16,9	0,5
	Konjevici	48,7	1,7
28 febbraio-27 agosto	Zepa	939,9	16,1
	Srebrenica	2004,5	36,9
	Goradze	3304,0	63,4
17 aprile-27 agosto	Tuzla	88,5	1,9
9 agosto-27 agosto	Magiaj	218,5	5,7
20 agosto-27 agosto	Tesanj	188,9	5,0
24 agosto-27 agosto	Mostar	131,8	0,0
Totale:		6941,7	131,2

Fonte: Information Notes on Former Yugoslavia, no. 9/93 (1 September 1993).

atteggiamento negoziale più flessibile. Le due misure proposte dagli americani per ottenere questo risultato erano le stesse già prefigurate da Clinton in campagna elettorale ed in precedenza escluse: revoca dell'embargo sulle armi ai musulmani e attacchi aerei contro obiettivi militari serbi in Bosnia (dove la definizione di piano «*lift and strike*»). Gli attacchi aerei avrebbero dovuto durare per il tempo strettamente necessario a consentire ai musulmani di organizzare una reazione.

Christopher illustrava il piano, sotto forma di semplice suggerimento, in un giro di consultazioni nelle capitali europee. Più di un commentatore ne ha tratto l'impressione che il viaggio di Christopher abbia avuto un mero scopo propagandistico e che l'amministrazione, non convinta essa stessa della effettiva praticabilità delle misure proposte, abbia usato come copertura il rifiuto degli europei, che sarebbero apparsi in questo modo i principali responsabili della persistente inerzia internazionale di fronte al dramma bosniaco. Molti militari americani, compreso il capo di stato maggiore della difesa Powell e il comandante delle forze Nato in Europa Shalickashvili, avevano d'altronde espresso dubbi sull'efficacia dei bombardamenti aerei contro le forze serbe. Gli europei motivavano il rifiuto delle

misure proposte americane col rischio che avrebbero potuto provocare un'ulteriore *escalation* del conflitto. Ciò non solo avrebbe accresciuto i pericoli per le truppe europee nell'Unprofor, ma avrebbe definitivamente vanificato gli sforzi negoziali. L'offensiva diplomatica americana si esauriva quindi, anche questa volta, in breve tempo.

Clinton finiva così con l'accettare, all'incontro di Washington (24 maggio), un piano d'azione completamente diverso, incentrato sulla creazione di aree protette in Bosnia (v. *supra*), che era stato messo a punto dagli europei e dai russi. Nelle settimane successive, l'amministrazione Usa tornava a riproporre, in varie occasioni, di esentare i musulmani dall'embargo sulle armi. Una proposta americana di risoluzione presentata in tal senso al Consiglio di Sicurezza veniva bocciata il 30 giugno.

La Casa Bianca manifestava intanto una crescente consapevolezza della necessità di prevenire l'allargamento del conflitto, in particolare verso le repubbliche meridionali. La continuazione della guerra in Bosnia accresceva infatti il rischio di un'esplosione di scontri interetnici anche in Kosovo e Macedonia. Ciò avrebbe potuto portare a un coinvolgimento dell'Albania e, in una forma più o meno diretta, anche di altri Stati balcanici, come la Bulgaria, la Grecia e la Turchia (quest'ultime alleati chiave per gli Usa). D'altra parte, l'avvertimento, lanciato da Washington ai serbi, che un attacco al di fuori del territorio bosniaco avrebbe provocato una reazione militare, aveva evidentemente perso gran parte della sua credibilità, essendo divenuta evidente la riluttanza dei paesi occidentali ad attuare un intervento militare che comportasse rischi elevati. Tenendo conto di questi elementi, Clinton decideva il 10 giugno di partecipare con 300 osservatori militari all'operazione di monitoraggio dell'Onu in Macedonia. Si trattava del primo contingente di terra americano nell'ex-Jugoslavia. L'obiettivo era di dissuadere la Serbia dall'intraprendere azioni provocatorie ai suoi confini meridionali.

In luglio gli americani riproponevano di effettuare attacchi aerei contro i serbi in Bosnia, ma con obiettivi più limitati del piano «*lift and strike*»: la protezione delle truppe dell'Onu e delle città bosniache assediate (la base legale per tali azioni era costituita dalla risoluzione sulle «aree protette» approvata dal Consiglio di Sicurezza il 4 giugno). A differenza di maggio, quando Washington si era rimessa alle decisioni europee, questa volta l'amministrazione minacciava di attuare un'azione unilaterale. Dati i compiti più limitati che sarebbero stati assegnati all'aviazione anche il Pentagono sembrava meno preoccupato

che gli attacchi aerei potessero portare a un incontrollabile coinvolgimento americano.

Le pressioni americane sulla Nato sortivano l'effetto voluto: il Consiglio atlantico, dopo aver accettato il piano americano (14 luglio), metteva a punto le opzioni operative per la sua attuazione (9 agosto). Il parziale ritiro dei serbi dalle alture sovrastanti Sarajevo bastava tuttavia per convincere i paesi Nato a rinunciare ai bombardamenti, nonostante sia continuata per tutto il 1993 l'azione serba di strangolamento delle *enclaves* musulmane e si siano ripetuti gli attacchi ai caschi blu (per dare il via ai bombardamenti aerei sarebbe in ogni caso stata necessaria una specifica autorizzazione da parte del Segretario generale dell'Onu).

Parallelamente, l'amministrazione Clinton prendeva atto del definitivo fallimento del piano Vance-Owen ed anzi esercitava crescenti pressioni sui musulmani bosniaci, affinché dessero il loro assenso al nuovo piano di spartizione della Bosnia.

Entrambi gli elementi portanti del nuovo approccio della Casa Bianca - le minacce di intervento aereo contro i serbi e l'accettazione della spartizione di fatto della Bosnia - non mancavano di suscitare reazioni negative negli Usa. Mentre in seno al Congresso continuava ad esservi una forte opposizione a qualsivoglia intervento militare, per il timore di un invischiamento a tempo indeterminato nel pantano bosniaco, alcuni politici di spicco, come il senatore repubblicano Robert Dole, accusavano Clinton di non saper imporre la leadership americana, accettando troppo passivamente il veto dell'Onu e degli alleati sull'adozione di alcune misure, come il riarmo dei musulmani. Inoltre, nell'agosto 1993 tre esperti del problema bosniaco si dimettevano dall'amministrazione, accusandola di essere troppo arrendevole verso i serbi (ancor più scalpore avevano suscitato, un anno prima, le dimissioni dall'amministrazione Bush, per lo stesso motivo, di John Kenney)¹³.

Data la netta prevalenza dell'orientamento contrario a un più diretto coinvolgimento americano, è improbabile che Clinton riveda le linee fondamentali della politica seguita fino a tutto il 1993, a cominciare dal rifiuto di partecipare a un intervento militare su vasta scala in assenza di un accordo tra le parti. Washington continua a guardare al conflitto jugoslavo come a un problema che spetta in primo luogo agli europei risolvere. Se questa percezione non muta, è

(13) V. John Kenney, «The Deprofessionalisation of US Balkan Policy», *War Report*, no 21, (August-September 1993), p. 26.

anche improbabile un più attivo impegno americano sul piano politico-diplomatico. Resta la disponibilità dell'amministrazione ad attuare opzioni militari più limitate, per le quali la Nato ha già predisposto un apposito dispositivo. Ma i paesi europei, soprattutto quelli impegnati nelle missioni dell'Onu con truppe di terra, si oppongono ad alcune opzioni, come il riarmo dei musulmani, e continuano ad essere alquanto riluttanti verso altre, come i bombardamenti aerei selettivi.

L'atteggiamento americano potrebbe tuttavia cambiare sostanzialmente qualora divenisse imminente il pericolo di un allargamento del conflitto. In questo caso, ben difficilmente Washington potrebbe rimanere in una posizione defilata e sarebbe presumibilmente obbligata ad assumere la leadership dell'azione internazionale. Potrebbe essere però, a quel punto, troppo tardi per evitare una nuova guerra generale nei Balcani.

7. Conclusioni

Nel corso del 1993 sono state attuate una serie di iniziative tendenti a rafforzare la pressione sulle parti in conflitto - sui serbi, innanzitutto - per indurle a un accordo negoziato: dall'inasprimento delle misure di embargo economico contro la federazione serbo-montenegrina all'imposizione del divieto di sorvolo della Bosnia, dalla creazione di un tribunale per le violazioni dei diritti umani alle minacce di attuare bombardamenti aerei contro le postazioni serbe.

Tali misure non hanno però avuto effetti sostanziali. I paesi occidentali non sono riusciti a definire una strategia coerente e incisiva. Europei e americani hanno continuato ad essere coinvolti in maniera assai diversa nei tentativi di risolvere il conflitto e si sono ripetutamente divisi sia sulle soluzioni politiche da promuovere che sulle misure coercitive da adottare.

Sull'andamento delle trattative ha pesato negativamente l'incertezza sull'effettiva volontà degli occidentali di assumersi gli oneri che l'eventuale attuazione dei vari piani di pace proposti avrebbe comportato, in termini, innanzitutto, di impegno militare. I mediatori internazionali della CE e dell'Onu, Owen e Vance, sono stati da più parti accusati di cercare un inaccettabile *appeasement* con gli aggressori serbi, e talora addirittura di collusione, ma la verità è che il loro potere negoziale è rimasto limitato, proprio perché non sostenuto da una credibile minaccia di inter-

vento militare¹⁴. Il piano Vance-Owen ha rappresentato l'estremo tentativo di salvare l'integrità dello Stato bosniaco, assicurando la sopravvivenza della comunità musulmana. Il suo definitivo accantonamento ha aperto una fase nuova, nella quale il rischio della completa distruzione della comunità musulmana si è fatto più elevato.

Nel contempo, è rimasta aperta la ferita dell'occupazione serba della Croazia meridionale, dove l'equilibrio finora assicurato, a fatica e fra non poche contraddizioni, dalle forze dell'Onu, appare quanto mai instabile. Grande preoccupazione suscita infine la prospettiva di un allargamento del conflitto verso sud, che avrebbe probabilmente effetti dirompenti sull'intera regione balcanica (v. cap. 4 in questo volume). Più in generale, i vari conflitti e focolai di crisi esistenti nell'area jugoslava appaiono strettamente collegati fra loro e, pertanto, suscettibili di alimentarsi a vicenda.

Per quest'insieme di motivi, è venuto crescendo, negli ultimi mesi del 1993, la convinzione che la chiave per la soluzione del conflitto jugoslavo debba essere ricercata in un accordo internazionale che coinvolga in modo diretto anche gli altri Stati balcanici. La struttura della conferenza di pace, quale si è svolta finora, sembra, in ogni caso, aver fatto il suo tempo. Occorre comunque sottolineare che nessuna via d'uscita sarà possibile senza un impegno assai più consistente dei paesi occidentali, i soli a disporre delle risorse, politiche e militari, necessarie per l'attuazione di un eventuale accordo.

L'altra fondamentale esigenza è che americani e europei ritrovino un'unità d'azione. Il contributo degli americani appare decisivo. Tutte le parti in conflitto hanno guardato più a Washington che alle capitali europee come all'attore realmente in grado di mutare la situazione. Ogni qual volta è sembrata farsi più concreta la prospettiva di un intervento americano, è aumentata considerevolmente la flessibilità negoziale dei serbi. Per ottenere quel maggior coinvolgimento degli Usa che hanno continuamente invocato, gli europei devono però accettare una più equa ripartizione degli oneri per la promozione della sicurezza in Europa. Va sottolineato che una rinnovata coesione occidentale può diventare un fattore decisivo per spezzare la spirale della tragedia jugoslava e costruire, a più lungo termine, un nuovo assetto politico dell'area jugoslava, premessa indispensabile per garantire la stabilità nella più vasta regione balcanica.

(14) V. «The Future of the Balkans: an Interview with David Owen», *Foreign Affairs*, vol. 72, no 2, (Spring 1993), pp. 1-9.

9. LE POTENZE AL MARGINE: RUSSIA E TURCHIA ED IL CONFLITTO POST-JUGOSLAVO

di Marco Carnovale

1. Introduzione

In questo capitolo si vuole fornire un'analisi dell'atteggiamento verso la crisi post-jugoslava di due paesi, la Russia e la Turchia, che vi hanno rivestito un ruolo significativo, se pur non decisivo, che non sempre è stato percepito dai media e dagli osservatori internazionali. Russia e Turchia potenze al margine geografico (entrambe adiacenti alla regione del sud-est europeo), ma anche al margine politico (entrambe per lo più escluse dalle iniziative delle potenze occidentali e dall'operato della Comunità Europea).

Il capitolo evidenzia come entrambi i paesi hanno tuttavia contribuito al tentativo internazionale di risoluzione del conflitto, se pur con fini spesso divergenti, utilizzando mezzi diversi, e con incerti risultati. La crisi balcanica è stata una contingenza importante nel più generale impegno di entrambi i paesi a misurarsi con crescente attivismo sullo scenario internazionale. Entrambi i paesi hanno anche vissuto il rispettivo ruolo nella regione balcanica come un test della propria determinazione ad aumentare il proprio ruolo, ed il proprio grado di integrazione, nelle istituzioni internazionali.

Per l'Occidente, il ruolo di Russia e Turchia nella crisi balcanica rappresenta un segnale di più generali inclinazioni nella politica estera di quei due paesi, entrambi (pur nelle evidenti diversità) alla ricerca di una condizione di stabilità democratica interna e di una collocazione internazionale che superi i limiti dell'era della Guerra Fredda appena conclusa. In generale, con Europa e Stati Uniti, Russia e Turchia hanno condiviso un ruolo essenzialmente attendista, astenendosi dall'accettare rischi o costi significativi.

2. La Russia e il crollo della Jugoslavia

Durante la seconda metà degli anni ottanta, Mosca e Belgrado avevano elevato il livello delle relazioni politiche e commerciali bilaterali ad un livello che non era più stato raggiunto dall'espulsione della Lega dei Comunisti dal Cominform nel 1948. La visita di Gorbaciov a Belgrado del marzo del 1988 suggellava una ritrovata comunità di interessi tra il socialismo riformato della Jugoslavia e quello in via di riforma dei sovietici. I due paesi affrontavano infatti problemi per alcuni versi comparabili, sia a livello economico che, soprattutto, sul piano della gestione del potere politico centralizzato. Conseguentemente, quando la crisi jugoslava si cominciava a sviluppare in parallelo a quella del colosso sovietico, Gorbaciov appoggiava senza riserve il tentativo del governo federale di mantenere l'unità dello Stato jugoslavo.

L'affinità politica tra i due regimi era evidente: il centralismo democratico sempre più disperato dell'ultimo Gorbaciov era in buona sintonia con quello di Milosevic. Entrambi cercavano, rincorrendo la storia, ma arrivando sempre in ritardo, di mantenere il massimo di potere nelle rispettive capitali. L'articolazione della politica della Mosca sovietica verso la Jugoslavia rifletteva quindi allora, come accade ancora oggi in Russia, la situazione politica interna in Urss. Durante il fallito colpo di stato dell'agosto 1991, i governanti e i militari serbo-jugoslavi erano tra i pochi (con il leader cubano Fidel Castro, quello libico, il colonnello Gheddafi, quello iracheno Saddam Hussein ed il governo cinese) a dimostrare più o meno apertamente il proprio sostegno ai golpisti sovietici.

Al contrario, Boris Eltsin, prima ostracizzato dal Pcus, poi presidente del Soviet supremo della Russia sovietica e quindi primo presidente democraticamente eletto della Federazione russa, si era impegnato ad ottenere l'autonomia e quindi l'indipendenza della Russia. Non sorprendeva perciò che egli fosse schierato a favore dell'analogo diritto all'indipendenza delle repubbliche jugoslave, ed esplicitamente di Slovenia e Croazia. Con la nascita dello Stato russo indipendente, nel dicembre del 1991, il governo riformista guidato da Yegor Gajdar estendeva rapidamente il proprio riconoscimento a Slovenia e Croazia. Questo sia perché, ovviamente, produceva una legittimazione incrociata nel momento dello smembramento dell'Urss; sia perché, dopo il riconoscimento da parte della Comunità

del 15 gennaio 1992, era visto come un passo essenziale per meglio sintonizzare le nascenti relazioni con l'Europa comunitaria.

Dopo il riconoscimento delle prime due repubbliche indipendenti, la questione jugoslava non è più stata una priorità per la Russia, la cui politica estera era invece concentrata su relazioni con l'Occidente (e prima di tutto con gli Stati Uniti) e con le istituzioni internazionali (e prima di tutto con la Nato e con le Nazioni Unite). Inoltre, mentre l'esempio separatista sloveno e croato tornava utile al gioco politico di Eltsin quando si trattava di smembrare l'Urss, esso era diventato invece controproducente quando il problema russo si rovesciava e Mosca doveva concentrare le proprie energie nel cercare di conservare l'integrità della Russia, che era minacciata in varie parti della federazione sin dalla nascita. Si diffondeva (in Russia come in Occidente) la paura che la Russia avrebbe seguito lo stesso percorso dell'Urss e della Jugoslavia. Alla paura della disgregazione si aggiungeva inoltre quella dell'interferenza esterna.

Non sorprende quindi che la prima Russia post-sovietica si riavvicinasse rapidamente alla Serbia post-jugoslava. Di conseguenza, la Russia votava inizialmente contro l'esclusione della nuova federazione jugoslava serbo-montenegrina dalla Csce. Eltsin, appoggiato in questo dai conservatori che presto sarebbero riemersi anche all'interno del suo governo, sottolineavano le radici profonde della storica amicizia tra il popolo russo e quello serbo.

Nel maggio 1992 Eltsin operava però un nuovo cambio di direzione, riavvicinandosi alle posizioni occidentali: la Russia approvava l'esclusione della nuova Jugoslavia dalle decisioni della Csce che la riguardavano. Poi, a Helsinki, il 10 luglio, approvava la totale esclusione della Jugoslavia dalla Csce. Inserendosi nell'impegno Onu, Mosca offriva anche la propria partecipazione all'Unprofor, inviando un battaglione di paracadutisti. A livello diplomatico, aumentavano gradualmente le pressioni su Belgrado perché fosse più accondiscendente nei confronti delle pressioni occidentali¹.

Unica eccezione alla nuova linea occidentaleggiante era il riconoscimento dell'indipendenza della Macedonia, nell'agosto 1992². Questa mossa era giustificata dal Ministro degli Esteri Kozyrev in primo luogo dal fatto che i macedoni sono pure slavi e quindi un

(1) Suzanne Crow, «Russia's Response to the Yugoslav Crisis» *RFE/RL Research Report*, vol. 1, no. 30 (24 July 1992), pp. 31-35.

(2) Cfr. Suzanne Crow, «Russia and the Macedonian Question», *RFE/RL Research Report*, vol. 1, no. 45 (13 November 1992), pp. 36-38.

popolo fratello come i serbi. D'altra parte, il rapporto privilegiato che Mosca continuava a mantenere con la Serbia diventava sempre più imbarazzante, ed il riconoscimento della Macedonia poteva offrire un maggiore spazio di azione alla diplomazia russa nei Balcani. Infine, i rapporti diplomatici con Skopije non avrebbero antagonizzato eccessivamente l'Occidente (tranne la Grecia, con la quale infatti seguiva un brusco peggioramento dei rapporti bilaterali). Questa iniziativa russa potrebbe essere a prima vista considerata un'eccezione, ma poteva invece anche essere una ulteriore mossa politica consona all'atteggiamento pro-Occidente: infatti era solo la Grecia che, in Occidente, si opponeva al riconoscimento; la mossa di Mosca forniva supporto politico alla richiesta macedone, e quindi appoggiava indirettamente tutti i paesi occidentali che facevano pressione sulla Grecia per accordare il riconoscimento a Skopije.

La Russia appoggiava anche le sanzioni dell'Onu contro la nuova Jugoslavia, sulle quali però si sviluppava nella dirigenza del paese una forte opposizione. Le sanzioni erano viste come un altro esempio di svendita di interessi russi all'Occidente senza garanzie di contropartita alcuna. Evgenii Ambartzumov, allora presidente della commissione parlamentare per le relazioni economiche esterne, era un attivo oppositore delle sanzioni, ed era generalmente appoggiato dai media. Si riproponeva in questo caso, in una ennesima variante, la secolare contrapposizione tra russi slavofili (pro-Serbia, presenti soprattutto nel parlamento, di inclinazione conservatrice e pan-slavista) e occidentalisti (pro-Onu, presenti soprattutto nel Ministero degli Esteri e nell'ufficio del Presidente, di inclinazione europeista ed atlanticista)³.

Verso la fine del 1992 aumentava ancora la pressione russa su Belgrado. In settembre, Mosca non spingeva, come si temeva, per accordare il diritto di successione della nuova Jugoslavia alla Repubblica socialista federativa di Jugoslavia all'Onu. Ai critici che lo accusano di usare due pesi e due misure, avendo la Russia preteso di succedere all'Urss, Kozyrev rispondeva che la Russia non ha fatto la guerra alle altre repubbliche ex-sovietiche. L'argomento era decisamente debole dal punto di vista della legittimità in ambito Onu, ma politicamente praticabile in un momento in cui la Serbia non aveva alleati tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

(3) Cfr. Suzanne Crow, «Reading Moscow's Policies Toward the Rump Yugoslavia», *RFE/RL Research Report*, vol. 1, no. 44 (6 November 1992), pp. 13-19.

Sul piano militare, veniva mantenuto il contributo di un battaglione di paracadutisti alle forze Unprofor in Croazia, ma successivamente il Vice Ministro della Difesa Gromov dichiarava di non poter in nessun caso fare di più⁴. In generale, i militari russi erano restii ad impegnarsi maggiormente in operazioni Onu, sia per motivi economici, sia a causa dello stato disastroso delle forze armate convenzionali post-sovietiche, sia per il timore di ritrovarsi impegnati in operazioni sotto controllo politico e militare occidentale.

Dall'inizio del 1993 si nota però un nuovo aggiustamento di direzione, anche se non proprio un'inversione di rotta. La Russia, superpotenza evidentemente decaduta, cominciava a cercare nuove opportunità per acquisire maggiori responsabilità internazionali, allo scopo di ereditare almeno in parte la statura geopolitica dell'Urss. La difficoltà con cui si deve confrontare il Cremlino sta nell'ottenere questo risultato possibilmente non in competizione con l'Occidente, bensì in chiave di cooperazione con i vecchi alleati della seconda guerra mondiale - tema di sovente riproposto nella retorica del governo russo. Si assiste quindi ad una nuova tendenza verso posizioni nazionali più differenziate dall'Occidente, soprattutto sotto la spinta del Vice presidente, il generale Rutskoi, e del parlamento, ancora residuo dall'era sovietica e guidato dal presidente Kasbulatov, uomo guida del conservatorismo russo.

Nel gennaio 1993, Eltsin dichiara esplicitamente il declassamento delle relazioni con l'Occidente dalla priorità assoluta che occupavano nella politica estera russa dal momento dell'indipendenza. Aumenta invece, sempre sotto pressione delle forze conservatrici e specialmente dei militari, l'attenzione alla politica verso il «vicino estero». Qui la Russia si potrebbe trovare in una situazione per molti versi simile a quella della Serbia: paesi confinanti, neo-indipendenti, politicamente instabili, economicamente prostrati, militarmente deboli ed in conflitto tra di loro, con forte presenza etnica russa, e con il sottofondo dello spauracchio (anche se magari ingigantito più di quanto non sarebbe giustificato) del fondamentalismo islamico⁵.

Continua intanto l'opposizione russa sia all'annullamento, proposto dagli Usa, dell'embargo delle armi verso la Bosnia, sia ad eventuali azioni di forza - ma Mosca appoggiava la dichiarazione della

(4) John B.K. Lough, *Constraints on Russian Responses to the Yugoslav Crisis*, Royal Military Academy, Conflict Studies Research Centre, Sandhurst, 1993 (Occasional brief, 22).

(5) Suzanne Crow, «Russia Adopts a More Active Policy», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no. 12 (19 March 1993), pp. 1-6.

«zona di non volo» in Bosnia. Sul piano diplomatico, Mosca propone da una parte di estendere le sanzioni Onu anche contro la Croazia dopo l'offensiva di gennaio nella Krajina, e dall'altra di eliminare almeno parzialmente quelle contro Belgrado. La Russia sostiene che danneggiano ingiustificatamente l'economia della Russia, e che isolano e antagonizzano Serbia.

La Russia forniva il proprio appoggio politico a tutte le iniziative di aiuti umanitari (compresa quella, effimera, degli aviolanci americani del febbraio 1993, cui aveva anche offerto di contribuire direttamente). Pieno appoggio russo anche al piano Vance-Owen per la Bosnia, ed offerta (poco più che simbolica dato lo stato delle forze armate russe all'inizio del 1993, ma nondimeno politicamente importante) di forze all'Onu per implementarlo. All'infuori di ciò la Russia si oppone ad altri tipi di intervento di *peace-keeping* o, tantopiù, di *peace-making* in Bosnia. Questa riluttanza è dovuta anche alla non nascosta paura che si stabilisca un precedente in base al quale i caschi blu dell'Onu potrebbero poi essere mandati in missioni analoghe nel territorio dell'ex-Unione Sovietica (nella regione del Dnestr, in Ossezia, in Abkazia, nel Nagorno-Karabak, ecc.) prospettiva questa rifiutata, alla fine del 1993, decisamente dai conservatori, ma anche dal governo di Eltsin.

Tuttavia, in futuro Eltsin potrebbe essere più possibilista se la disgregazione dell'esercito russo dovesse continuare al punto da convincerlo che è anche nell'interesse della Russia prevenire, comunque, il diffondersi di focolai di guerra nell'ex-Urss. Se la Russia non sarà in grado di farlo, politicamente ancora prima che militarmente, Mosca potrebbe con buona ragione decidere che sarebbe meglio ricorrere all'aiuto internazionale (ammesso che fosse disponibile) piuttosto che assistere alla progressiva conflagrazione dei molteplici conflitti del «vicino estero». Resterebbe da vedere se la razionalità di questo calcolo sarebbe sufficiente a superare le obiezioni che sicuramente verrebbero da almeno una parte dei militari, i quali potrebbero invece utilizzare l'argomento per chiedere più fondi da utilizzare per una risistemazione delle forze convenzionali russe.

Accanto alla diplomazia ed al ruolo militare ufficiale della Russia, si deve far cenno alla presenza nella ex-Jugoslavia di mercenari russi, e di altri paesi ex-sovietici, specialmente in Serbia e nelle zone controllate da serbi (se non dalla Serbia) in Croazia e in Bosnia. Considerevoli anche le forniture clandestine di armi, pur non autorizzate e non controllate, anche se forse tollerate, dal governo di Mosca.

Queste forniture, cui si è potuto provvedere prima che l'embargo si stringesse attorno alla Serbia nella primavera del 1993, sono tuttavia difficilmente quantificabili, anche perché i serbi hanno avuto a disposizione possibili canali di approvvigionamento di armi e munizioni di fabbricazione sovietica anche da altri Stati ex-sovietici.

Oltre all'iniziativa nella ex-Jugoslavia, si registra anche un timido tentativo da parte della Russia post-sovietica di reinserimento in una più vasta politica regionale nei Balcani. Nell'ottobre del 1992 l'allora presidente del parlamento Kasbulatov si recava in Albania, che aveva richiesto la mediazione russa per risolvere la questione del Kosovo⁶. Kasbulatov glissava le richieste di Tirana per un intervento presso Belgrado in difesa degli albanesi del Kosovo, ma cercava comunque di distrarre il nuovo governo di Tirana dalla crescente inclinazione verso l'Occidente. Non avendo egli molto da offrire in cambio, il tentativo di Kasbulatov rimase senza effetti, ma è presumibile che nel prossimo futuro la Russia cercherà nuovamente, e con maggiore perizia, di diversificare i propri contatti nei Balcani.

In conclusione, si nota come nei primi due anni della crisi post-jugoslava, la Russia ha potuto godere di spazi di manovra relativamente agevoli, se pur limitati, perché l'Occidente è stato debole e diviso nella gestione della crisi jugoslava. La continuazione di questa situazione sarebbe più difficile se l'Onu decidesse per un'azione di forza o se il conflitto si espandesse geograficamente al di là della ex-Jugoslavia: la Russia sarebbe allora costretta a scegliere un atteggiamento più chiaro (pro o contro) nei confronti della Serbia.

Durante il periodo qui in esame, attraverso il proprio ruolo in Jugoslavia, la Russia ha cercato di mantenere uno status di grande potenza internazionale, ma non ci è riuscita: diplomaticamente è stata quasi impotente salvo che per il proprio diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza dell'Onu - peraltro non utilizzato in questa circostanza. Sul piano militare, il suo contributo è stato poco più che simbolico. Questo ruolo è stato ulteriormente diminuito nel corso del 1993, con lo spostamento delle priorità diplomatiche e delle risorse militari sulla politica verso il «vicino estero».

Nel medio termine, questa passività russa potrebbe però rivelarsi controproducente. In primo luogo, il problema degli assetti territoriali si potrebbe ritorcere contro la Russia se alcuni Stati dell'ex-Urss si convincessero che si possono ottenere aggiustamenti territoriali con

(6) Cfr. Suzanne Crow, «Reading Moscow's Policies Toward the Rump Yugoslavia», *cit.*

la forza impunemente. Si potrebbero in questo caso acuire i conflitti già in corso alla periferia russa, con crescente coinvolgimento russo, probabile *escalation* ed imprevedibili conseguenze. In secondo luogo, se alla fine della crisi jugoslava dovesse consolidarsi il principio che il diritto all'autodeterminazione implica quello alla secessione,⁷ le ripercussioni all'interno della stessa Russia non tarderebbero di minacciare l'integrità della stessa federazione. In particolare, l'acquiescenza, se non l'appoggio, ai serbi di Bosnia non potrebbe che riflettersi in analoghe rivendicazioni all'interno della federazione.

La politica della Russia verso la ex-Jugoslavia è stata marcata da ripetute oscillazioni tra posizioni allineate alla linea occidentale e posizioni filo-serbe. Queste oscillazioni riflettono in parte il conflitto politico interno alla Russia tra tradizionalisti, conservatori e nostalgici sovietici da un lato, e progressisti, filo-occidentali e liberisti dall'altro; in parte, il dilemma russo, che era già stato proprio del tardo periodo sovietico, tra la necessità di riaffermare la centralità dello Stato federato e quella di accomodare le crescenti spinte centrifughe delle repubbliche costituenti la federazione.

Con l'affermazione dei nazionalisti alle elezioni parlamentari di dicembre si è verificato un nuovo spostamento del governo di Mosca verso posizioni più tradizionalmente filoserbe. Per il futuro, un'indicazione più chiara della linea russa si avrà dopo le elezioni presidenziali - se e quando Eltsin vorrà e potrà indirle e gestirle democraticamente. In ogni caso, si può presupporre che, dopo l'attuale fase di turbolenta transizione, la Russia acquisirà maggiori capacità di intervento nella scena internazionale. Ci si può anche aspettare che sarà meno passivamente accondiscendente nei confronti dell'Occidente, ed agirà invece in base a propri calcoli di interesse nazionale.

In cosa consista questo interesse nazionale dipenderà fondamentalmente dal pendolo politico interno: se prevarrà la linea liberista (identificabile grosso modo con la corrente storica degli «occidentalisti»), l'interesse nazionale sarà definito come la continuata integrazione del paese nel sistema internazionale. Se, invece, prevarrà la linea nazional-conservatrice (identificabile grosso modo con la corrente storica degli «slavofili»), l'interesse nazionale sarà prevedibilmente definito in base a calcoli più ristretti di sfere di influenza, in contrapposizione con Occidente e Turchia, nelle repubbliche ex-so-

(7) I due diritti sono invece ben distinti dal punto di vista legale e la distinzione deve essere mantenuta. Cfr l'introduzione in questo volume.

vietiche. In questo caso, ci si potrà aspettare un riavvicinamento tra Belgrado e Mosca.

Questa fondamentale scelta russa ha potuto essere rimandata anche perché, come ampiamente documentato in questo volume, l'Occidente ha seguito politiche sussultorie ed indecise, dovute alle malcelate divisioni al suo interno. La Russia potrebbe essere invece messa di fronte alla scelta fondamentale se l'Occidente riuscisse a sua volta a mantenere una linea coerente, sia politicamente che militarmente. Se ce ne fosse bisogno, questo è un motivo in più per augurarsi che il trascinarsi inconcludente delle politiche occidentali degli ultimi due anni dia finalmente spazio ad un intervento più risoluto e magari risolutivo.

Un cenno a parte merita l'atteggiamento dell'Ucraina, l'altro paese slavo ai margini della regione balcanica, nei confronti della crisi oggetto del presente volume⁸. Il governo di Kiev è stato generalmente favorevole alla linea occidentale, ed è anzi stato il primo grande paese a stabilire rapporti diplomatici con Slovenia e Croazia già il 12 dicembre 1991. L'Ucraina ha quindi aperto ambasciate a Lubiana e Zagabria, ma, significativamente, non a Belgrado - e neanche a Sarajevo, non avendo riconosciuto la Bosnia-Erzegovina. Ha inoltre opposto l'estensione delle sanzioni alla Croazia, così come auspicato da Mosca.

Significativo anche il contributo ucraino allo sforzo militare nella ex-Jugoslavia. Dal luglio 1992 un battaglione motorizzato è stato inviato a Sarajevo. L'Ucraina si è dichiarata disposta a mandare ulteriori rinforzi al contingente Unprofor qualora l'Onu ne facesse richiesta (e ne pagasse i costi).

Tuttavia, nel corso del 1993 è aumentata l'opposizione interna, sia a questo primo impegno militare del paese all'estero, sia, soprattutto, alla continuazione dell'embargo; opposizione dovuta a considerazioni di costi. Kiev sostiene di aver perso oltre 4 miliardi di dollari in commercio mancato con la ex-Jugoslavia, ed ha chiesto, ma non ha ottenuto, alle Nazioni Unite di essere compensata. Queste stime sono probabilmente esagerate, Ciononostante, il risentimento nel paese cresce ed il governo del presidente Kravcuk, per altri versi in serie difficoltà economiche e politiche, dovrà tenerne conto. Per il futuro, è probabile che l'Ucraina continuerà ad appoggiare gli sforzi internazionali di contenimento del conflitto, sia per rafforzare la propria

(8) Cfr. Ustina Markus, «Ukraine and the Yugoslav Conflict», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no. 30 (23 July 1993), pp. 36-41.

legittimità di membro dell'Onu, sia perché dal punto di vista di Kiev sarebbe pericoloso che scoppiasse un più vasto conflitto nei Balcani che potrebbe coinvolgere il paese⁹.

3. Turchia e crisi balcanica

La Turchia è una potenza emergente nella geopolitica europea del dopo-Guerra Fredda. Il paese gode di una rapida crescita economica e demografica¹⁰ e, più recentemente, sono stati sviluppati anche ambiziosi programmi di riarmo militare, resi possibili in parte (sul piano qualitativo se non quantitativo) dalle cessioni da parte di paesi Nato del fronte centrale¹¹. La Turchia rimane decisamente protesa, politicamente ed economicamente, verso l'Europa occidentale, ma sono noti i difficili problemi che da tempo ostacolano questo orientamento: in campo economico, c'è la frustrazione per la mancata integrazione nella Comunità Europea, peggiorata dal fatto di essere il solo paese mediterraneo non membro a non ricevere aiuti economici dalla stessa; sul piano politico, rimangono attriti in materia di diritti umani, specialmente per quanto concerne la questione curda.

Le crescenti potenzialità del paese e le difficoltà di inserimento nel sistema occidentale si combinano nel produrre una crescente ambizione per una politica estera impostata a livello eminentemente nazionale, ed orientata geograficamente *tous azimuts*. In questo contesto, l'interesse turco nei Balcani coniuga interessi tradizionali con il più recente allargamento degli orizzonti geopolitici del paese, peraltro in attiva evoluzione anche verso l'Asia Centrale ex-sovietica ed il Medio Oriente.

Gli interessi specifici della Turchia nei Balcani si possono riassumere in tre grandi capitoli¹². In primo luogo, il governo di Ankara ha

(9) John F. Dunn, *Ukrainian Attitudes to the Crisis in Former Yugoslavia*, Royal Military Academy, Conflict Studies Research Centre, Sandhurst, 1993 (Occasional brief, 21).

(10) Per una panoramica sulle potenzialità economiche, sociali e politiche della Turchia, cfr. Paul B. Henze, *Turkey Toward the Twenty-First Century*, Rand Corporation, Santa Monica, 1993 (A Rand Note, N-3558-AF/A).

(11) Cfr. *International Herald Tribune*, 1 October 1993.

(12) Per un'esposizione più dettagliata, da un punto di vista turco, di altri interessi della Turchia nei Balcani che non sono stati trattati in questo studio, cfr. Ali Karaosmanoglu, *Crisis in the Balkans*, United Nations, New York, 1993 (Unidir Research paper, 22).

gestito un lungo contenzioso con la Bulgaria riguardo alla minoranza turca in quel paese, ove vivono un milione e mezzo di turchi. Dopo il cambio di regime a Sofia, ed il riconoscimento dei diritti civili dei turchi da parte della nuova democrazia bulgara, questo primo contenzioso appare in via di risoluzione¹³.

In secondo luogo, la Turchia ha profondi legami etnici, religiosi e culturali con i musulmani in Albania e nella Bosnia-Erzegovina (circa 2 milioni di musulmani di origine bosniaca vivono in Turchia, mentre circa 200.000 Bosniaci sono di etnia turca). La Turchia aveva goduto di spazi di manovra molto ristretti quando la Bosnia era una repubblica federata jugoslava, mentre ne avrebbe di maggiori in una Bosnia indipendente¹⁴.

Il terzo interesse turco nei Balcani si incentra sul complesso rapporto bilaterale con la Grecia, ivi compresa l'ancora irrisolta questione di Cipro. Nel contesto dei recenti conflitti, questa antica rivalità rischia di riaccendersi, essendo la Grecia spinta su posizioni meno ostili di quelle della comunità internazionale verso la Serbia e la Turchia, verso un rapporto privilegiato con l'Albania e potenzialmente con la Macedonia¹⁵.

In questo contesto generale, la Turchia ha svolto un ruolo attivo su vari fronti della crisi post-jugoslava. A livello diplomatico, è stata esclusa dal negoziato condotto da Onu e CE, ma ha comunque lavorato sul piano diplomatico unilateralmente. Ha migliorato i propri rapporti con la Bulgaria, alla quale ha addirittura concesso aiuti economici. Ha riconosciuto la Repubblica di Macedonia, già nel febbraio 1992, contemporaneamente a Slovenia, Croazia e Bosnia-Erzegovina. Ha infine allacciato rapporti privilegiati con l'Albania post-comunista¹⁶.

Inoltre, la Turchia ha operato da *liaison* con i paesi islamici in riferimento al conflitto bosniaco. Ha ospitato a Istanbul nel giugno 1992 un incontro dell'Organizzazione della Conferenza islamica, convocato assieme a Tunisia ed Iran, per discutere della guerra in Bosnia. Ha avuto anche un ruolo importante per coagulare l'appoggio

(13) Si veda in proposito il capitolo 4 in questo volume.

(14) James Wyllie, «Turkey. Adapting to New Strategic Realities», *Jane's Intelligence Review*, vol. 4, no. 10 (October 1992), pp. 450-451.

(15) Thanos Veremis, «Greek-Turkish Relations and the Balkans», *The Southeast European Yearbook*, The Hellenic Foundation for Defense and Foreign Policy, Athens, 1991, pp. 237-242.

(16) Cfr. Western European Union, Political Committee, *Turkey*, Document 1341 (6 November 1992), p. 19.

dei paesi islamici a svariate iniziative ed interventi occidentali e Onu. Si deve sottolineare come ciò sia stato importante non solo per quello (ben poco in verità) che queste iniziative hanno prodotto, ma anche, e forse soprattutto, per aver scoraggiato interventi unilaterali da parte di paesi islamici, per esempio volti al riarmo dei musulmani bosniaci.

Sul piano militare, la marina militare turca contribuisce all'embar-go contro la Serbia/Montenegro. Non c'è invece una partecipazione diretta dell'esercito turco alle forze Unprofor, in quanto l'Onu ha escluso i paesi confinanti (in senso lato, ivi compresa l'Italia) con quelli in guerra. Ankara ha tuttavia a lungo sostenuto l'ipotesi dell'opportunità di un proprio intervento militare, se pur limitato e sotto l'egida dell'Onu.

Infine, sul piano degli aiuti umanitari, dall'inizio del 1992, la Turchia ha concesso accoglienza a oltre 100.000 profughi (è difficile stimare con precisione il numero) provenienti soprattutto, anche se non esclusivamente, dalla popolazione musulmana della Bosnia.

Si è detto che nell'ambito della politica regionale turca si inseriscono i legami con l'Albania, legami destinati ad essere più importanti in caso di aggravamento della crisi nel Kosovo. Tali legami sono innanzitutto di sangue (circa 3 milioni di turchi hanno origini etniche albanesi),¹⁷ ma anche fortemente caratterizzati dal fattore religioso e culturale. La Turchia ha finanziato l'apertura di un liceo turco a Tirana, con insegnamento in turco e in inglese. In generale, Ankara vede i rapporti con l'Albania come un ponte (geografico se non proprio politico) verso l'Occidente, e ne pubblicizza l'importanza con relazioni di alto profilo politico e grande visibilità.

Questi legami sono molto sentiti in Albania. Il consenso albanese sulla necessità di sviluppare i rapporti bilaterali privilegiati con Ankara è virtualmente unanime. Solo alcuni esponenti del partito socialista hanno espresso dubbi su quest'apertura alla Turchia, che vedono come un paese islamico prima che come un paese europeo. Questo interesse albanese è dovuto anche agli aiuti economici turchi all'Albania, i secondi in termini quantitativi dopo quelli dell'Italia. Forte anche la presenza in Albania di imprese turche e di società miste.

Gli aiuti bilaterali sono stati ingenti anche sul piano militare. L'Albania, dopo 15 anni di isolazionismo totale, necessita disperatamente di approvvigionamento militare di ogni tipo: armi, munizioni,

(17) Louis Zanga, «Albania and Turkey Forge Closer Ties», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no. 11 (12 March 1993), pp. 30-33.

parti di ricambio, servizio di manutenzione. Centinaia di cadetti albanesi sono stati ammessi a frequentare corsi di addestramento presso le accademie militari turche. Un accordo di cooperazione bilaterale militare è stato firmato il 29 luglio 1992 ad Ankara.

Il crescente ruolo internazionale della Turchia, che si manifesta in modo palese nei Balcani, pone ancora una volta l'Occidente di fronte ad una scelta di fondo: cosa fare della continua richiesta turca di maggiore integrazione. Non si può pensare di continuare a blandire il governo di Ankara come partner occasionale, da convocare solo *a la carte*, quando più all'occidente conviene per problemi urgenti per lo più di carattere militare. Una scelta di fondo non potrà probabilmente essere procrastinata molto a lungo. In altre parole, la Turchia si propone negli anni novanta come possibile intermediario dei valori e del sistema economico occidentali, ma presumibilmente ambirà, con giustificazione, ad espletare queste funzioni su base strategica (e cioè all'intero di un quadro di integrazione generale) e non più tattica (per le specifiche questioni che, di tanto in tanto, portano l'Europa occidentale a richiedere la cooperazione turca).

Le opzioni per l'Occidente sono sostanzialmente riducibili a due. Da una parte si potrebbe integrare sempre più il paese nelle istituzioni occidentali, per poterne influenzare quindi in modo decisivo la politica di potenza regionale verso forme democratiche, integrazioniste e secolarizzate. Questa scelta indubbiamente comporterebbe costi politici ed economici, che però probabilmente saranno superati dai benefici. Bloccata per il futuro prossimo la strada comunitaria, si dovranno utilizzare forme di associazione politicamente meno paganti e quindi economicamente (aumento degli aiuti economici, magari mascherati per essere politicamente più dignitosi) o politicamente (allentamento della pressione in materia di diritti umani) più costose.

Oppure si può continuare a tenere la Turchia ai margini del sistema-Occidente, comoda base militare per la Nato ma fuori dal circolo ristretto delle democrazie europee. Questa scelta comporterebbe però il rischio di una progressiva nazionalizzazione della politica estera di Ankara e magari anche di una sua futura islamizzazione in senso integralista, con i rischi che questo significherebbe per la regione balcanica, per l'Asia centrale ex-sovietica e per il vicino Oriente. La recente ammissione del paese all'Unione dell'Europa occidentale (Ueo) come membro associato sembra indicare una tendenza verso la prima ipotesi, cioè verso una graduale ma crescente integrazione che deve essere ulteriormente incoraggiata in futuro.

10. ALLA RISCOPERTA DELLA FRONTIERA ORIENTALE: L'ITALIA, LA CRISI JUGOSLAVA E IL DIBATTITO SUL TRATTATO DI OSIMO

di Ettore Greco

1. La politica estera italiana alla prova della crisi jugoslava

La grave crisi politico-istituzionale che ha investito l'Italia negli ultimi mesi ha indotto l'opinione pubblica e il mondo politico a concentrare l'attenzione sui problemi di politica interna, trascurando quelli connessi con i crescenti impegni internazionali del paese. Anche in altri paesi occidentali si è affermata l'idea che occorra dare priorità alle problematiche interne, ma forse in nessun'altro questa tendenza è stata così marcata come in Italia. Netta è stata la caduta di attenzione - riscontrabile nei mass media - per gli eventi internazionali, anche laddove essi avevano riflessi rilevanti per l'Italia. Si è accentuato l'«agnosticismo» caratteristico dell'opinione pubblica italiana verso la politica estera¹. La crisi del sistema politico, frutto di degenerazioni fortemente radicate, superabili solo attraverso un lungo processo di riforma, costituisce per l'Italia un fattore di indebolimento anche sul piano internazionale².

Mentre il dibattito politico era essenzialmente concentrato sulle riforme necessarie per superare la crisi interna, il governo si assumeva nuovi impegni internazionali, contribuendo, in particolare, ai tentativi di gestione di alcune crisi (ex-Jugoslavia, Somalia, Mozambico)

(1) V. Stefano Silvestri, «L'Italia: partner fedele, ma di basso profilo», in Luigi Caligaris (a cura di), *La difesa europea. Proposte e sfide*, Milano: Edizioni di Comunità, 1990, pp. 185-202.

(2) L'interazione tra crisi interna e mutamento del quadro internazionale è analizzata in «IAI Report 1992 - The Dual Crisis», *The International Spectator*, vol. 28, no 1, (January-March 1993), pp. 5-30. Sulla duplice origine - interna ed internazionale - della «crisi della politica estera italiana» insiste anche Sergio Romano in *Guida alla politica estera italiana*, Rizzoli, Milano, 1993 (v., in particolare, pp. 202ss.).

intrapresi dalle istituzioni internazionali. La crescita dell'esposizione internazionale del paese ha quindi coinciso, paradossalmente, con un periodo caratterizzato da una prevalente preoccupazione per le questioni interne.

Solo di recente si è cominciato a prendere coscienza di questa contraddizione. Si sono in particolare infittite le critiche all'assenza di visione strategica nella politica condotta dal governo nei confronti della crisi jugoslava. Ad essere criticata è stata soprattutto l'incapacità ad identificare e far valere gli specifici interessi nazionali legati all'area balcanica.

Tale critica è condivisa da politici e commentatori di diversi orientamenti, ma viene sostenuta con particolare vigore da una corrente neo-nazionalista, secondo la quale, con la fine dell'assetto bipolare della Guerra Fredda, si sarebbe entrati in una fase nuovamente caratterizzata dalla preminenza degli interessi geopolitici nazionali. L'Italia, argomentano gli esponenti di tale corrente, deve prendere atto di questo quadro internazionale e impegnarsi, come starebbero già da tempo facendo altri paesi occidentali, a un'attiva promozione dei propri interessi nazionali, anche prescindendo, dall'appoggio degli alleati. Per quanto riguarda la crisi jugoslava, viene contestato al governo di aver sin dall'inizio rinunciato a perseguire il proprio interesse nazionale in nome di una solidarietà europea che si è tradotta in un cedimento alle esigenze altrui, in particolare a quelle tedesche³. Questa arrendevolezza viene vista come un vizio di fondo che ha segnato tutta la politica italiana del dopoguerra sulla «questione orientale»⁴.

Anche esponenti di orientamenti estranei a logiche nazionalistiche lamentano la scarsa consapevolezza dell'alto livello di esposizione

(3) V. Giuseppe de Vergottini, «La rinegoziazione del trattato di Osimo», *Rivista di studi politici internazionali*, a. 60, n. 1/237 (gennaio-marzo 1993), pp. 77-88.

(4) V. Lucio Toth, «Sulla questione istriana l'Italia si gioca lo Stato-Nazione», *Coordinamento Adriatico*, a. 1, n. 2, (agosto 1993), p. 3. Secondo un altro studioso, «la questione orientale è stata l'esempio più clamoroso di abdicazione agli interessi nazionali», (Ernesto Galli della Loggia, in «Alla ricerca dell'interesse nazionale. Incontro con Angelo Panebianco, Ernesto Galli della Loggia, Gian Enrico Rusconi», *Limes*, n. 1-2, (gennaio-maggio 1993), p. 17). Per un'analisi delle correnti nazionalistiche o anti-integrazioniste presenti nel panorama politico italiano v. Cesare Merlini, «Six Proposals for Italian Foreign Policy», *The International Spectator*, vol. 28, no 3, (July-September 1993), pp. 5-21. Le varie correnti politico-culturali che animano oggi il dibattito sulla politica estera italiana vengono diffusamente analizzate anche da Roberto Aliboni nell'«Introduzione» a Istituto Affari Internazionali, *L'Italia nella politica internazionale*, Sipi, Roma, 1993, pp. 15-24.

dell'Italia al conflitto in atto nei Balcani. Sotto accusa è l'incapacità delle autorità di governo «di immaginare o assumere concretamente una qualsiasi iniziativa che vada oltre il contributo umanitario»⁵. Viene altresì lamentata una disattenzione per le nuove opportunità che i mutamenti in atto nei Balcani offrono all'Italia per svolgere un ruolo rilevante nella regione, sia sul piano economico sia su quello politico⁶. In sintesi, benché rimanga prevalente l'orientamento favorevole al mantenimento di una stretta solidarietà comunitaria e occidentale, è diffusamente avvertita l'esigenza di un complessivo ripensamento della politica italiana verso l'area balcanica sulla base di una più chiara identificazione della posta in gioco nazionale⁷.

Facendo propria l'idea di Delors di un'architettura europea a cerchi concentrici, negli anni passati il governo italiano si è sforzato di promuovere accordi regionali che contribuissero alla stabilità delle aree di maggiore interesse per la sicurezza nazionale. Confermando l'impegno a promuovere il rafforzamento delle istituzioni in cui si sostanzia la solidarietà occidentale, l'Italia ha mirato all'acquisizione di un ruolo specifico e, in qualche misura, autonomo nello sviluppo della cooperazione con i paesi dell'Europa orientale. L'ambizione era di conferire alla politica estera italiana, per la prima volta, una compiuta dimensione centro-europea⁸. Tuttavia, le iniziative di cooperazione regionale che l'Italia ha cercato di promuovere hanno incontrato crescenti difficoltà per effetto dei rilevanti mutamenti

(5) Gian Enrico Rusconi, «Il ruolo internazionale dell'Italia: la necessità di essere una nazione», *Il Mulino*, vol. 42, n. 5/349, (settembre-ottobre 1993), p. 894. Rusconi critica, peraltro, «gli ambienti italiani» che coltivano «nostalgie neo-irredentiste» (*ibidem*). V., inoltre, Luigi Caligaris, «La crisi nei Balcani e il nuovo modello di difesa italiano», *Coordinamento adriatico*, a. 1, n. 1, (luglio 1993) p. 2.

(6) V., in particolare, Stefano Bianchini, «I Balcani dopo la guerra: un'utopia geografica?», *Limes*, n. 3, (giugno-agosto 1993), pp. 215-226.

(7) Sulla politica italiana verso la crisi jugoslava v. Fausto Bacchetti, «Italia e Jugoslavia», *Affari esteri*, a. 24, n. 93, (inverno 1992), pp. 60-71; Domenico Caccamo, «La questione jugoslava (1989-gennaio 1992)», *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 59, n. 1/233, (gennaio-marzo 1992), pp. 51-67; Marta Dassù, «Diplomazia internazionale e Italia: il rebus dei Balcani», *Politica ed economia*, a. 24, n. 1, (luglio 1993), pp. 64-68; Sandro Furlan, Elisabetta Negusanti, «L'Italie face à la crise yougoslave: entre indifférence et illusions», *Hérodote*, n. 63, (octobre-décembre 1991), pp. 107-115; Ettore Greco, *Italy's Policy Towards the Yugoslav Crisis*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 1993 (Documenti Iai IAI9316E); Sergio Romano, *op. cit.*, pp. 206-208; vari articoli apparsi su *Limes*, n. 1-2, (gennaio-maggio 1993).

(8) V. Ettore Greco, Laura Guazzone, «Continuity and Change in Italy's Security Policy», in Roberto Aliboni (ed.), *Southern European Security in the 1990s*, Pinter Publishers, London and New York, 1992, pp. 69-85; Luigi Vittorio Ferraris, «Dal Tevere al Danubio: l'Italia scopre la geopolitica a tavolino», *Limes*, n. 1-2, (gennaio-maggio 1993), pp. 213-225.

geopolitici che si sono verificati nell'Europa centro-orientale. A partire dal 1991, è entrato in crisi il progetto di cooperazione con i paesi dell'Europa centro-orientale promosso dall'Italia che, nato come Quadrangolare, ha successivamente assunto diverse denominazioni fino a quella odierna di Iniziativa centro-europea.

Il colpo più duro a tale progetto è stato inferto proprio dalla dissoluzione della Jugoslavia. L'approccio regionalistico propugnato dall'Italia come complemento della politica comunitaria e occidentale ha qui rivelato tutti i suoi limiti. Solo di recente, a partire soprattutto dall'ultimo vertice di Budapest (16-17 luglio 1993), si è venuto sviluppando un tentativo di rivitalizzare l'iniziativa, nel campo non solo della cooperazione economica, ma anche di quella politica⁹.

2. La questione della frontiera orientale dal trattato di pace al Memorandum di Londra

Il primo accordo del dopoguerra sull'Istria e Trieste - territori acquisiti dall'Italia a seguito della prima guerra mondiale - fu firmato dagli alleati e dal maresciallo Tito il 9 giugno 1945. L'area venne divisa in due zone: la prima, comprendente Trieste (ma anche una *enclave* costituita da Pola e dintorni), venne affidata all'amministrazione militare alleata; la seconda rimase sotto controllo jugoslavo. Questa divisione non avrebbe dovuto però pregiudicare la sistemazione finale dei territori. L'accordo favorì tuttavia il consolidarsi di una realtà di fatto che avrebbe influito in modo decisivo sulla successiva evoluzione del contenzioso territoriale fra Roma e Belgrado.

Nel trattato di pace, firmato dall'Italia il 18 febbraio 1947, venne fissata una linea di demarcazione fra i due paesi. Venne pure stabilita la creazione del Territorio Libero di Trieste (Tlt), comprendente la zona occidentale e l'agglomerato urbano sotto amministrazione provvisoria alleata (zona A) e la zona sudorientale sotto amministrazione provvisoria della Jugoslavia (zona B). Il Tlt avrebbe dovuto avere un proprio governatore (nominato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite) e propri organi esecutivi e legislativi democraticamente eletti. Il Tlt come entità amministrativa autonoma non venne però mai costituito. L'irrigidimento delle posizioni di Italia e Jugoslavia non

(9) V. Alfred A. Reisch, «The Central European Initiative: To Be or Not to Be?», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no 34, (27 August 1993), pp. 30-36.

permise il raggiungimento di un accordo sulla nomina del governatore. Anche i rapporti fra le potenze vincitrici firmatarie del trattato andarono progressivamente peggiorando. Impegnati nella costruzione dei due blocchi, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia da un lato e l'Urss dall'altro sostenevano il punto di vista, rispettivamente, dell'Italia e della Jugoslavia. Sia l'una che l'altra continuarono a rivendicare per sé l'intero Tlt: il governo di Roma, insistendo sulla prevalenza del gruppo etnico italiano nell'area contesa; quello di Belgrado, sottolineando la continuità geografica e la complementarietà economica tra la zona di Trieste e il territorio jugoslavo. Dopo la firma del trattato di pace s'intensificò l'esodo degli italiani dall'Istria, cominciato già durante la guerra. Fu il più grande dramma umano vissuto dall'Italia nel dopoguerra. Vi furono coinvolte circa 300.000 persone. L'esodo determinò naturalmente un radicale mutamento nella composizione etnica della zona B a favore del gruppo slavo.

La volontà di aiutare le forze anticomuniste nella decisiva prova elettorale del 18 aprile 1948 indusse le tre potenze occidentali a sostenere formalmente le rivendicazioni italiane sull'Istria. In una dichiarazione congiunta emessa il 20 marzo 1948, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia s'impegnarono a perseguire una revisione del trattato di pace che sancisse la restituzione all'Italia di tutto il Tlt. In precedenza, gli alleati avevano consultato il governo italiano, lasciandogli la scelta tra un impegno per la restituzione di tutto il Tlt o della sola zona A. De Gasperi optò per la prima soluzione, che, oltre a essere coerente con la linea fino allora sostenuta dal governo, evitava un'impopolare dichiarazione di rinuncia alla zona B, che avrebbe potuto essere sfruttata a fini propagandistici dall'opposizione di sinistra. Tutte le parti interessate erano però consapevoli del carattere meramente retorico della dichiarazione tripartita. Era infatti evidente che mai la Jugoslavia avrebbe accettato di cedere la zona B (il governo di Belgrado poteva peraltro ancora contare, in quel momento, sul sostegno di Mosca). È da notare anzi che la Francia si era pronunciata a favore della restituzione all'Italia dell'intero Tlt perché un simile impegno, proprio in quanto irrealizzabile, sarebbe stato meno vincolante. La dichiarazione tripartita, alimentando la speranza della restituzione dell'intero Tlt, irrigidì la linea diplomatica del governo e allontanò il raggiungimento di un compromesso¹⁰.

(10) Per un'accurata e documentata analisi del contesto storico-politico in cui maturò la dichiarazione tripartita v. Pietro Pastorelli, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Il Mulino, Bologna, 1987, pp. 123-144. V., inoltre, Gianluigi Rossi, «Trieste e le

Nessun passo avanti venne realizzato tra il 1948 e il 1954, nonostante la rottura tra Stalin e Tito. Il governo italiano e quello jugoslavo rafforzarono i rispettivi legami con le zone A e B. La sistemazione provvisoria si andò quindi progressivamente consolidando. Le relazioni tra i due paesi rimasero tese, e un'acuta crisi si verificò nel 1953, allorché entrambi inviarono nuove truppe alla frontiera. Anche in seguito a questo episodio maturò una mutua consapevolezza sulla necessità di normalizzare i rapporti con una definizione più certa della frontiera. Vennero così avviati nella primavera del 1954 negoziati diretti che sfociarono nella firma del «Memorandum d'intesa» di Londra (5 ottobre 1954).

Prendendo atto dell'impossibilità di realizzare le clausole del trattato di pace relative al Tlt, gli Stati firmatari - Italia, Jugoslavia, Gran Bretagna e Stati Uniti - sancirono nel Memorandum la fine del governo militare delle zone A e B e l'assegnazione di quest'ultime all'amministrazione civile rispettivamente di Italia e Jugoslavia. Al Memorandum venne anche allegato uno Statuto Speciale sulla protezione dei rispettivi gruppi etnici. Il Memorandum favorì sia una maggiore distensione tra la comunità italiana e quella slava, sia un graduale sviluppo dei rapporti economici e culturali tra i due paesi. Sul piano giuridico, esso lasciò tuttavia aperto il problema della sovranità sulle due zone. La mancata soluzione del problema continuò a influire negativamente sulle relazioni bilaterali¹¹.

3. Gli accordi di Osimo

Il trattato di Osimo, firmato il 10 novembre 1975 dai Ministri degli Esteri italiano Rumor e jugoslavo Minić e ratificato dai due parlamenti un anno dopo, diede sistemazione a tre fondamentali questioni sulle quali aveva continuato a sussistere un vuoto giuridico. In primo

colonie alla vigilia delle elezioni italiane del 18 aprile 1848», *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 46, n. 2/182, (aprile-giugno 1979), pp. 205-231.

(11) Sul periodo trattato in questo paragrafo fondamentale rimane l'opera di Diego De Castro, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, Lint, Trieste, 1981. V., inoltre, Gianpaolo Valdevit, *La questione di Trieste 1941-1954: Politica Internazionale e contesto locale*, Franco Angeli, Milano, 1986; Stefano E. Reggiani, «L'accordo italo-jugoslavo sul confine orientale», *Affari Esteri*, a. 8, n. 29, (gennaio 1976), pp. 67-75; Gianni Finocchiaro, «L'Italia, la Jugoslavia e la questione di Trieste», in Massimo Bonanni (ed.), *La politica estera della repubblica italiana*, Edizioni di Comunità, Milano, 1967, vol. II, pp. 590-612.

luogo, venne sancito l'assetto territoriale che si era consolidato col trattato di pace e col Memorandum di Londra, con alcune modifiche di confine a favore dell'Italia. In secondo luogo, venne regolato lo *status civitatis* delle persone interessate. Infine, venne affermato il principio della «protezione la più ampia possibile» dei cittadini appartenenti ai rispettivi gruppi etnici, con l'impegno, in particolare, ad assicurare il mantenimento del livello di protezione previsto dallo Statuto speciale allegato al Memorandum di Londra. Contestualmente, venne firmato un accordo per la cooperazione economica tra i due paesi, che prevedeva fra l'altro la creazione di una zona franca nei pressi di Trieste¹².

Si è detto che i confini vennero rettificati a favore dell'Italia, con modifiche quantitativamente poco rilevanti, ma presentate come importanti dal punto di vista militare. Il trattato definì anche i limiti delle acque territoriali del golfo di Trieste su cui nulla era stato stabilito nel Memorandum di Londra. Finì così una situazione incerta, anche se il governò fu criticato per non aver ottenuto frontiere marittime più adeguate alle esigenze di Trieste.

Alle persone appartenenti al gruppo etnico italiano e a quello «jugoslavo» venne riconosciuto il diritto di trasferirsi rispettivamente in Italia e in Jugoslavia. Si stabilì inoltre che i due paesi avrebbero concluso un accordo per l'indennizzo dei beni abbandonati dagli italiani in territorio jugoslavo, senza escludere la possibilità di restituire ai titolari la libera disponibilità dei loro beni.

I governi dell'epoca presentarono un articolato complesso di argomentazioni a difesa degli accordi di Osimo. Venne posto innanzitutto l'accento sull'effetto stabilizzante che la definitiva chiusura della disputa sui confini avrebbe avuto nei rapporti tra la Jugoslavia e l'Italia e, più in generale, i paesi occidentali. Vi era il timore che il protrarsi del contenzioso territoriale potesse provocare tensioni conflittuali che i gruppi favorevoli in Jugoslavia a un riavvicinamento al blocco sovietico avrebbero potuto sfruttare nella lotta per la successione a Tito.

(12) Il dispositivo giuridico degli accordi di Osimo è articolato in tre documenti: il trattato; l'accordo sulla promozione della cooperazione economica; un Atto Finale che sancì la contemporanea entrata in vigore dei due atti. V. *Rivista di studi politici internazionali*, a. 43, n. 3/171, (luglio-settembre 1976), pp. 421-444. Sugli aspetti giuridici del trattato di Osimo v. Domenico Maltese, «Accordi di Osimo e Memorandum di Londra», *Rivista di studi politici internazionali*, a. 45, n. 1/177, (gennaio-marzo 1978), pp. 18-36. V., inoltre, Illyricus, «Gli accordi di Osimo del 10 novembre 1975», *La Comunità internazionale*, vol. 31, n. 1, (primo trimestre 1976), pp. 8-14.

L'Italia inoltre doveva salvaguardare la sua credibilità agli occhi degli alleati e dei partner occidentali: «Noi non possiamo presentarci nell'ambito atlantico nel ruolo di provocatori involontari di crisi ... Il perimetro dell'Alleanza Atlantica e della Comunità Europea non poteva più a lungo essere determinato da una linea tratteggiata. La nostra frontiera orientale è anche una frontiera europea e atlantica: ne derivano per noi responsabilità precise...»¹³.

Negli interventi a sostegno del trattato fu inoltre costante il richiamo all'Atto Finale di Helsinki che, riconoscendo le frontiere consolidate in Europa nel dopoguerra, ne aveva ammesso la modifica solo mediante accordo. Il governo insistette anche sulle nuove opportunità per l'Italia di sviluppare un proprio ruolo nell'area balcanica. Trieste e la Venezia Giulia avrebbero potuto fornire uno specifico contributo alla promozione dei rapporti tra la Comunità Europea e gli Stati balcanici¹⁴.

Infine, un peso non trascurabile ebbe indubbiamente la pragmatica considerazione che, soprattutto dopo il Memorandum di Londra, si era creata una situazione - politica prima che giuridica - difficilmente reversibile, e che comunque l'Italia non avrebbe trovato, neppure fra gli alleati, alcun paese disposto a sostenerne le rivendicazioni territoriali¹⁵.

Notevoli aspettative, poi rivelatesi largamente infondate, vennero suscitate dal governo sui potenziali benefici dell'accordo di cooperazione economica¹⁶. L'obiettivo era, soprattutto attraverso la creazione della zona franca, di risolvere alcuni problemi strutturali che ostacolavano lo sviluppo dell'economia di Trieste e ne avevano determinato il declino come centro portuale, quali la mancanza di un adeguato *hinterland* per le attività industriali e il tasso negativo di sviluppo demografico. Il governo si preoccupò di sottolineare il rapporto di stretta connessione esistente tra il trattato e l'accordo economico. Sul

(13) «Relazione di maggioranza (relatore Lorenzo Natali) alla Camera dei deputati della Repubblica italiana per la ratifica degli Accordi di Osimo», *Rivista di studi politici internazionali*, a. 44, n. 2, (aprile-giugno 1977), p. 306.

(14) V. «Forlani sugli accordi di Osimo. Nuova collaborazione nei Balcani», *Relazioni internazionali*, a. 40, n. 48, (27 novembre 1976), pp. 1149-1150.

(15) V. Giuseppe Walter Maccotta, «Osimo visto da Belgrado», *Rivista di studi politici internazionali*, a. 60, n. 1/237, (gennaio-marzo 1993), pp. 55-67. Maccotta ricorda, in particolare, come nel 1974, in occasione di un incontro con l'ambasciatore Ortona, l'allora Segretario di Stato Kissinger manifestò la ferma convinzione che l'assetto territoriale previsto dal Memorandum di Londra dovesse essere considerato definitivo (*ibidem*, p. 65).

(16) V., in particolare, «Relazione di maggioranza», *cit.*, pp. 296-305. V., inoltre, Giorgio Conetti, «La Zona franca italo-jugoslava», *Relazioni internazionali*, a. 41, n. 4, (22 gennaio 1977), pp. 65-66.

piano giuridico, tale connessione si concretò nella clausola che prevedeva la simultanea entrata in vigore dei due accordi.

Già allora, tuttavia, parte dell'opinione pubblica di Trieste e del mondo politico espresse perplessità sia sulla fattibilità sia sulla convenienza economica dei progetti delineati nell'accordo per la cooperazione bilaterale. Anche il progetto della zona franca fu criticato. La sua realizzazione avrebbe richiesto la costruzione di costosissime infrastrutture a fronte di benefici tutt'altro che sicuri. A ciò si aggiunsero preoccupazioni ambientaliste - la natura carsica dell'area prescelta, poco adatta all'insediamento di attività industriali - e occupazionali - il timore di una concorrenza da parte di una manodopera slava abituata a salari notevolmente più bassi. Inoltre, molti triestini guardarono con ostilità alla prospettiva di una liberalizzazione dei movimenti delle persone attraverso il confine, anche perché vi scorsero il rischio di un afflusso incontrollato di popolazione slava che avrebbe mutato gli equilibri etnici nell'area. Date queste premesse, non può stupire che il progetto della zona franca non sia mai stato attuato.

Ciò emerse chiaramente durante il dibattito parlamentare. Le obiezioni più diffuse furono infatti rivolte all'intesa economica, anche se in alcuni casi, dietro le critiche al pacchetto economico, si celava in realtà un'opposizione anche al resto. Sia alla Camera che al Senato gli accordi di Osimo vennero comunque approvati da un amplissimo schieramento corrispondente alla maggioranza politica che sosteneva allora il governo (democristiani, comunisti, socialisti, socialdemocratici e repubblicani). Votarono contro gli accordi solo l'estrema destra, il partito radicale, una parte dell'estrema sinistra e alcuni dissidenti dei partiti favorevoli (i liberali si astennero).

4. Il dibattito sulla «questione orientale» dopo la disgregazione della Jugoslavia

La dissoluzione della Jugoslavia, con la divisione tra Slovenia e Croazia del territorio che era stato assegnato alla Jugoslavia in base al trattato di Osimo, ha fatto nascere il problema se il trattato potesse essere considerato ancora valido o non dovesse invece essere denunciato o rinegoziato. Nella seconda metà del 1991 il dibattito su tale problema si è inevitabilmente intrecciato con quello sul riconoscimento delle repubbliche secessioniste.

Solo in dicembre l'Italia, adottando la posizione tedesca, si è pronunciata per il riconoscimento di Slovenia e Croazia. In precedenza, il governo si era attenuto a una linea di contenimento delle spinte secessioniste e di appoggio ai progetti di ricostituzione di un'unità federale jugoslava. In un discorso del 3 settembre alla commissione Affari Esteri della Camera, l'allora Ministro degli Esteri De Michelis, aveva affrontato il problema degli accordi di Osimo, dichiarando che il governo intendeva «andare oltre» gli accordi «senza metterli in discussione», ed aveva espresso la ferma opposizione del governo «a ogni ipotesi di rivendicazione territoriale»¹⁷. Questa cautela era in linea con la preoccupazione che si potesse generare una spirale incontrollabile di contese interetniche e territoriali. Si ricordi che il governo italiano era ancora impegnato nel varo del pacchetto per l'autonomia dell'Alto Adige¹⁸.

Durante un dibattito sulla crisi jugoslava alla Camera il 22 e 23 ottobre 1991, alcuni gruppi sollevavano il problema degli effetti che il nuovo confine fra Croazia e Slovenia avrebbe avuto per gli italiani in Istria. Solo il Msi chiedeva di rinviare il riconoscimento fino a quando Lubiana e Zagabria non avessero accettato uno statuto speciale per la protezione delle minoranze italiane. Il Msi chiedeva inoltre una revisione degli accordi di Osimo in vista della «restituzione all'Italia dell'Istria e della Dalmazia»¹⁹. La richiesta di uno statuto speciale per gli italiani in Slovenia e Croazia era contenuta anche in una mozione di un gruppo di deputati della DC²⁰. Nessun parlamentare della DC chiedeva tuttavia di condizionare il riconoscimento a un impegno sloveno e croato per la soluzione dei problemi della minoranza italiana. Emergeva anzi, in seno alla DC, una tendenza favorevole al riconoscimento immediato. Il dibattito si concludeva con l'approvazione di una mozione di appoggio alla politica del governo,

(17) Camera dei deputati, III Commissione permanente (Affari esteri e comunitari). *Comunicazione del governo sull'evoluzione della situazione in Jugoslavia*, 2 settembre 1991, p. 6.

(18) V. Istituto Affari Internazionali, *L'Italia nella politica internazionale*, Sipi, Roma, 1993, pp. 351-353. Esplicita era la messa in guardia di De Michelis: «È ben vero che qualcuno, in connessione con i problemi jugoslavi, pensa di poter riaprire la questione dell'autodeterminazione sia per l'Alto Adige sia per la Valle d'Aosta. Si tratta di posizioni chiaramente estreme, ma che potrebbero però ingenerare comportamenti analoghi anche altrove, per esempio in Austria e in Germania» (Camera dei deputati, *cit.*, pp. 6-7).

(19) Camera dei deputati, 698° Resoconto sommario. *Allegato alle comunicazioni del governo e alla discussione delle mozioni*, 22 ottobre 1991, p. 40.

(20) V. *ibidem*, pp. 43-45. V., inoltre, l'intervista di Flaminio Piccoli a *Il Popolo*, 12 ottobre 1991.

che lo impegnava ad adoperarsi «per l'aggiornamento degli accordi bilaterali con la ex-repubblica jugoslava con particolare riguardo alla tutela della minoranza italiana e allo sviluppo della cooperazione economica, culturale, sociale e ambientale»²¹.

Le organizzazioni degli italiani costretti a lasciare l'Istria e la Dalmazia nel dopoguerra e quelle della minoranza italiana rimasta nelle due regioni chiedevano al governo di non riconoscere le due repubbliche prima di aver ottenuto impegni vincolanti sui diritti degli italiani. Il governo avrebbe dovuto ottenere assicurazioni formali sulla disponibilità a rivedere gli accordi di Osimo. L'obiettivo era di garantire un trattamento giuridico uniforme agli italiani in Slovenia e Croazia. Veniva anche rilanciato il progetto di fare dell'Istria una regione transfrontaliera autonoma sottoposta a una legislazione omogenea²². Il governo, dal canto suo, avviava una serie di contatti con i due paesi, insistendo sulla richiesta che fossero garantiti diritti uniformi a tutti gli italiani rimasti in Istria e Dalmazia. Il dialogo si rivelava più agevole con la Slovenia, dove era stata approvata una legge sulla tutela delle minoranze, che con la Croazia, dove rimanevano invece in vigore norme costituzionali fortemente penalizzanti per i non croati.

Si rafforzava nel frattempo sia nell'opinione pubblica, influenzata dalle denunce dei mass media, sia nel mondo politico l'orientamento favorevole al riconoscimento. Le sollecitazioni più forti venivano dai parlamentari delle regioni nord-orientali e dal mondo cattolico (in un'intervista De Michelis denunciava l'esistenza di una «lobby croata» in seno alla Santa Sede²³). Il governo decideva così il 19 dicembre 1991 di riconoscere comunque Slovenia e Croazia il successivo 15 gennaio, benché si fosse deciso in sede CE di affidare alla commissione Badinter il giudizio finale sull'ammissibilità delle richieste di riconoscimento avanzate dalle repubbliche jugoslave. Si trattava in effetti di un allineamento totale, benché tardivo, alla posizione tedesca.

Oltre che alle crescenti pressioni interne di cui si è detto, questa decisione va probabilmente ricondotta ad altre due motivazioni più legate a considerazioni di ordine internazionale. In primo luogo, il

(21) Senato, Atti parlamentari, 67° Resoconto sommario, 12 novembre 1992, p. 34.

(22) V. «Progetto italiano per un'Istria autonoma», *L'Indipendente*, 15 novembre 1991.

(23) Secondo Giuseppe Cucchi e Gianfranco Gasperini le decisioni del Vaticano hanno avuto un «effetto trainante» sulle scelte compiute dal governo italiano di fronte alla crisi jugoslava, inducendolo ad «adottare una linea politica almeno in parte non coincidente con i suoi più immediati e diretti interessi»: v. «L'influenza vaticana sull'azione internazionale dell'Italia», *Limes*, n. 3, (giugno-agosto 1993), p. 62.

riconoscimento è sempre più apparso inevitabile di fronte a un conflitto che non solo lasciava ben poche speranze di ricomposizione federale, ma poneva in crescente risalto le preminenti responsabilità dei serbi (denunciate dalla stessa CE a partire dal bombardamento di Dubrovnik).

In secondo luogo, la scelta adottata dalla Germania dopo il vertice di Maastricht di procedere in ogni caso al riconoscimento di Slovenia e Croazia creava una situazione del tutto nuova, nella quale il vincolo di solidarietà comunitaria era seriamente minacciato. Schierandosi con la Germania, l'Italia intendeva premere sugli altri partner comunitari affinché, abbandonando le loro riserve, consentissero di raggiungere una posizione comune (come poi è di fatto avvenuto il 15 gennaio 1992).

Con questa condotta, il governo ha però definitivamente rinunciato a condizionare il riconoscimento al soddisfacimento delle richieste relative alle minoranze italiane in Slovenia e Croazia. Occorre ricordare che la commissione Badinter aveva raccomandato ai Dodici di non riconoscere la Croazia proprio perché non offriva sufficienti garanzie a tutela delle minoranze.

L'Italia otteneva comunque che, contestualmente al riconoscimento, la Croazia firmasse un memorandum d'intesa sulla tutela della minoranza italiana, nel quale veniva fra l'altro sancito il principio dell'unitarietà del gruppo etnico italiano²⁴. Pur avendo contribuito alla redazione del memorandum, la Slovenia decideva però alla fine di non firmarlo, contestando la mancanza di una clausola di reciprocità riguardante la minoranza slovena in Italia. Tuttavia, le autorità slovene, lasciando intendere di non aver potuto aderire all'accordo per l'opposizione manifestatasi all'interno del parlamento sloveno, assicuravano che si sarebbero comunque attenute a quanto stabilito nel memorandum. Quest'ultimo conteneva anche l'impegno a tradurre i principi enunciati in accordi bilaterali italo-croati, italo-sloveni e croato-sloveni.

Anche dopo il riconoscimento, l'Italia ha mantenuto sulla questione di Osimo e della minoranza italiana un atteggiamento di basso profilo, astenendosi da iniziative che potessero creare tensioni con le autorità di Lubiana e Zagabria. Messa di fronte all'annuncio sloveno (31 luglio 1992) di subentrare all'ex-Jugoslavia per quanto riguardava i trattati stipulati con l'Italia che la riguardavano, Roma si limitava, attraverso un comunicato ufficiale (8 settembre 1992), a «prendere

(24) Il testo del memorandum d'intesa è riportato in *Rivista di studi politici internazionali*, a. 60, n. 1/237, (gennaio-marzo 1993), pp. 88-89.

atto» con soddisfazione dell'iniziativa, manifestando così la volontà di ritenere ancora valido il trattato.

Quest'atto accendeva una polemica politica. L'estrema destra tornava a rivendicare la restituzione dell'Istria e della Dalmazia. Aspre critiche venivano anche dalle file della maggioranza di governo. Nel corso della seduta parlamentare del 12 novembre,²⁵ liberali e repubblicani denunciavano la condotta del governo come contraria agli interessi nazionali e chiedevano un'immediata rinegoziazione del trattato²⁶. DC, Psi e Pds ribadivano invece l'appoggio alla linea del governo²⁷. Le altre formazioni della sinistra di opposizione reclamavano una revisione del trattato di Osimo - insistendo sul definitivo abbandono del progetto della zona franca di Trieste - senza però rimettere in discussione l'assetto di confine. Pur escludendo la denuncia degli accordi di Osimo, il governo riconosceva la necessità di un suo «adattamento» alla mutata situazione. L'adattamento poteva però riguardare solo le parti relative ai problemi economici e alla protezione della minoranza italiana, non quelle relative alle frontiere.

La tesi del governo era che la questione delle frontiere non era collegata semplicemente al trattato di Osimo, ma a un accordo internazionale - l'Atto Finale di Helsinki - che ammette la modifica delle frontiere solo mediante accordo. All'obiezione secondo cui all'accordo di Helsinki si era già derogato con la riunificazione tedesca e l'indipendenza dei paesi baltici, il governo ribatteva che in quei casi si era agito col consenso delle parti²⁸. Anche in seguito, il governo ha continuato a tenere distinto il problema dei confini dagli altri aspetti degli accordi, considerando solo quest'ultimi passibili di adattamento. Il Ministro degli Esteri Andreatta ha recentemente dichiarato di guardare «con preoccupazione» all'iniziativa di Balladur per una conferenza sulla stabilità in Europa, perché essa rischia di aprire «uno spiraglio per una revisione dei confini»²⁹.

(25) V. Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, 91° resoconto stenografico, 12 novembre 1992, pp. 6095-6139.

(26) V. anche l'intervista del segretario del Pri, Ugo La Malfa, al *Corriere della Sera*, 31 ottobre 1992 e l'intervista del vicesegretario del Pli, Egidio Sterpa, a *L'Opinione*, 9 dicembre 1992.

(27) Il Pds ha tenuto un convegno sui problemi connessi con la rinegoziazione del trattato di Osimo: v. *L'Unità*, 22 gennaio 1993.

(28) V. il discorso pronunciato, nella seduta parlamentare del 12 novembre, dall'allora Ministro degli Esteri, Emilio Colombo, in Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, 91° resoconto sommario, 12 novembre 1992, pp. 6100-6110 e la nota ufficiale emanata dal Ministero degli Esteri, cit. in *Il Popolo*, 1-2 novembre 1992.

(29) Beniamino Andreatta, «Una politica estera per l'Italia», *Il Mulino*, vol. 52, n.

A Trieste si è intanto sviluppato un movimento a favore della denuncia del trattato, capeggiato dalle organizzazioni degli esuli italiani dell'Istria e della Dalmazia, dalla Lista per Trieste, nata nel 1976 in reazione al trattato, e dal Msi. Queste forze spingono anche per un risarcimento o una restituzione dei beni abbandonati dagli esuli. Secondo alcuni si dovrebbe negoziare anche sui confini, in particolare su quelli marittimi³⁰. D'altra parte, la rinegoziazione di Osimo non è avvertita dalla maggioranza dei triestini né come urgente né come prioritaria³¹. Non si può tuttavia escludere che, se la crisi politica nazionale dovesse approfondirsi, alcune forze locali potrebbero tentare di utilizzare la carta di Osimo per rilegittimarsi o per occupare il vuoto politico che si aprirebbe.

A favore della denuncia del trattato di Osimo vengono avanzate due principali argomentazioni. Secondo una prima argomentazione giuridica il trattato deve considerarsi decaduto, essendo stato violato, a seguito della divisione dell'Istria tra Slovenia e Croazia, il principio dell'unitarietà del gruppo etnico italiano stabilito dall'articolo 8³². La seconda argomentazione, più politica, fa perno sulla tesi secondo cui il trattato di Osimo rispondeva a un preciso obiettivo strategico: la salvaguardia dei buoni rapporti con un paese che poteva svolgere una funzione di contenimento della potenza sovietica nell'area dei Balcani. Essendo venuta a mancare tale motivazione, in nome della quale l'Italia, condizionata dagli alleati, aveva sacrificato i suoi interessi nazionali, si può riaprire il contenzioso sull'intera materia disciplinata dal trattato³³.

I sostenitori di un semplice aggiornamento del trattato ribattono che, pur essendo scomparse le preoccupazioni strategiche legate all'assetto bipolare, l'Italia continua a essere vitalmente interessata a

5/349, (settembre-ottobre 1993), p. 886.

(30) Nel giorno stesso del dibattito parlamentare (12 novembre) il consiglio comunale di Trieste approvava una mozione per la rinegoziazione degli accordi di Osimo. A sostegno di quest'obiettivo il quotidiano *Il Giornale*, diffuso soprattutto in Italia settentrionale, ha condotto un'intensa campagna a partire dal dicembre 1992.

(31) V. Paolo Segatti, «Trieste, un buco nero nella coscienza della nazione», *Limes*, n. 1-2, (gennaio-maggio 1993), pp. 159-160.

(32) V. de Vergottini, *op. cit.*, pp. 84-86. Sul piano giuridico è stata anche contestata la tesi della successione automatica della Slovenia nel Trattato di Osimo: v. *ibidem*, pp. 83-84 e Augusto Sinagra, «Profili della posizione italiana rispetto alla ex-Jugoslavia: il trattato di Osimo», in Massimo Panebianco, Consuelo Ascolese, Alessandra Tafuri (ed.), *Dossier ex-Jugoslavia*, Elea Press, Salerno, pp. 185-189.

(33) V. de Vergottini, *op. cit.*, p. 83. V., inoltre, Augusto Sinagra, *op. cit.*, e l'intervista di Paolo Sardos Albertini, presidente della Federazione delle associazioni degli esuli istriani, fiumani e dalmati, a *La Voce Repubblicana*, 25-26 novembre 1992, p. 8.

mantenere stabile la situazione ai suoi confini orientali. Aprire un contenzioso territoriale significherebbe invece fomentare il revisionismo territoriale, una delle principali minacce alla stabilità del continente. Inoltre, una nuova disputa sui confini potrebbe pregiudicare nuove garanzie per le minoranze italiane in Croazia e Slovenia, e farebbe perdere all'Italia il sostegno dei partner europei³⁴. Contro il revisionismo territoriale è stata anche formulata l'obiezione pragmatica che «Se l'Italia ottenesse la restituzione dell'Istria o di una parte di essa acquisterebbe al tempo stesso circa mezzo milione di 'jugoslavi'»³⁵. L'annessione di territori istriani ormai fortemente slavizzati acutizzerebbe anche il problema dei profughi e della convivenza tra le etnie. L'apertura di un contenzioso territoriale potrebbe infine rendere Slovenia e Croazia ancor più filo-tedesche, limitando ulteriormente la capacità di influenza dell'Italia nell'area.

5. Il regionalismo in Istria

Pur con una configurazione etnica variegata, l'Istria non ha conosciuto quell'esplosione di contese interetniche che si è verificata in altre aree dell'ex-Jugoslavia. Tra la popolazione istriana è infatti diffusa un'identità regionale che prevale su quella etnica. Se ne è avuta riprova alle ultime elezioni amministrative (7 febbraio 1993) svoltesi in Croazia. Nei distretti istriani vi è stata una netta affermazione della Dieta democratica istriana (Ddi), una formazione regionalista con rilevante presenza italiana (vi aderisce anche l'Unione italiana, l'organizzazione degli italiani in Slovenia e Croazia). La Dieta ha ottenuto il 72% dei voti contro il 15% della Comunità Democratica Croata (Hdz), il partito del presidente Tudjman, conquistando così tutti e tre i seggi disponibili alla Camera delle Contee (Camera Alta), 35 seggi su 40 al Consiglio della Contea e più dell'80% dei seggi nei comuni. Esponenti italiani sono stati eletti in quasi tutti i consigli e le giunte di governo, ed anche alla carica di sindaco in molti comuni.

(34) V., in particolare, i due interventi di Stefano Silvestri, «Su Osimo s'infiamma la polemica», *Il Sole-24 Ore*, 10 novembre 1992 e «L'unica revisione possibile riguarda i temi economici», *Il Sole-24 Ore*, 1 dicembre 1992.

(35) V. Sergio Romano, «Lasciamo il confine dov'è», *Limés*, n. 1-2, (gennaio-maggio 1993), p. 157.

Con un programma ispirato al regionalismo autonomista, la Ddi è entrata in rotta di collisione con la politica di accentramento di Tudjman. Lo stesso successo elettorale può essere interpretato come una reazione di rigetto al nazionalismo di Zagabria da parte della popolazione istriana. Dopo le elezioni regionali il contrasto tra la Hdz e la Ddi si è inasprito. I leader della Hdz hanno ripetutamente accusato la Ddi di celare, dietro le rivendicazioni autonomistiche, un progetto di secessione. All'indomani delle elezioni, Tudjman ha rivolto un severo monito alla Ddi, presentandola come la quinta colonna di un rinascente «imperialismo» italiano. Il timore della dirigenza croata è che la spinta autonomista possa trasmettersi dall'Istria ad altre aree.

La Ddi, pur negando ogni intento secessionista, ha moltiplicato i gesti di sfida a Zagabria³⁶. L'assemblea della Ddi ha minacciato (1° agosto 1993) di indire un plebiscito qualora il governo continui a rifiutare l'autonomia. L'obiettivo dichiarato è di ottenere la trasformazione dell'Istria in una regione autonoma transfrontaliera, con ampi poteri legislativi³⁷. A questo progetto si oppongono sia il governo croato sia quello sloveno.

Un'accesa polemica si è sviluppata sulla questione del bilinguismo e degli altri diritti delle comunità italiane. Dopo le elezioni di febbraio i neoeletti organismi amministrativi hanno cominciato a discutere dei nuovi statuti di autonomia. In maggio il governo croato ha dichiarato l'incostituzionalità degli atti miranti a mantenere o introdurre il bilinguismo a favore degli italiani in Istria. La Ddi ha denunciato una serie di atti del governo compiuti in violazione delle norme del trattato di Osimo sulla tutela delle minoranze e del memorandum del 15 gennaio 1992, come il mancato rinnovo del lasciapassare per il piccolo traffico di frontiera, gli attacchi al bilinguismo televisivo (Zagabria ha ripetutamente oscurato le trasmissioni televi-

(36) V. Stan Markotich, «Istria Seeks Autonomy», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no 36, (10 September 1993), pp. 22-26.

(37) Secondo il progetto elaborato dalla Ddi, sia la Slovenia che la Croazia dovrebbero attribuire all'Istria uno statuto speciale di autonomia mediante l'adozione di una specifica legge costituzionale. Lubiana e Zagabria dovrebbero poi raggiungere un accordo, valido internazionalmente, per la parificazione dello stato di autonomia concesso all'Istria. In quest'ultima verrebbe in seguito inclusa anche la porzione dell'Istria che appartiene all'Italia. Si darebbe così vita a un'«Euro-regione», la cui autonomia verrebbe sancita da un accordo italo-croato-sloveno. L'ultima tappa sarebbe l'inserimento dell'Istria nella macro-regione dell'Alpe-Adria. È da notare che la Ddi chiede che l'unitarietà dell'Istria riceva un formale riconoscimento internazionale. I dirigenti della Ddi presentano questo progetto come ispirato a un nuovo modello di regionalismo, che, pur rispettando la sovranità statale, assicuri nel contempo la tutela delle specificità regionali.

sive provenienti dall'Italia), la minaccia di chiusura di scuole italiane, la mancata ristampa di moduli bilingui per le pratiche amministrative. A ciò si aggiunge il timore che il massiccio afflusso di profughi croati provenienti dalla Bosnia determini un'alterazione degli equilibri etnici a danno delle popolazioni istriane, compresi gli italiani.

I tentativi di ottenere l'uso paritetico dell'italiano e, più in generale, il riconoscimento dell'autoctonia delle comunità italiane hanno incontrato ostacoli anche a livello locale. Il nuovo statuto approvato a Fiume il 18 ottobre 1993, in sostituzione di quello del 1974, è stato aspramente criticato dai rappresentanti della minoranza italiana (circa 3.000-4.000 persone), perché ha rimesso in discussione alcuni diritti prima, almeno formalmente, garantiti. Tuttavia, nella maggior parte degli altri comuni, grazie all'azione della Ddi, sono stati approvati statuti che contengono norme molto avanzate a tutela delle comunità italiane (riconoscimento della loro autoctonia, garanzia della presenza di consiglieri italiani, diritto di veto su alcune questioni riguardanti la comunità italiana, uso paritetico della lingua italiana).

Anche il governo sloveno è stato accusato di compiere atti che violano i diritti della minoranza italiana. Un'aspra reazione ha provocato, in particolare, la decisione di ridurre l'autonomia di Tele Capodistria - l'emittente che da oltre vent'anni costituisce la voce della minoranza italiana -, trasferendo alla radiotelevisione slovena il potere di determinarne il palinsesto.

6. I negoziati con Slovenia e Croazia

Alla fine del 1992 il Ministro degli Esteri Colombo nominò una commissione con il compito di negoziare con Slovenia e Croazia (e, eventualmente, con altri stati successori dell'ex-Jugoslavia) «il riesame e l'applicazione» del trattato di Osimo. Colloqui paralleli con Lubiana e Zagabria sono cominciati nel febbraio 1993. Sono state costituite commissioni miste incaricate di approfondire aspetti diversi (politici, economico-finanziari, culturali e sociali). Di particolare importanza è la creazione, in ciascuno dei due negoziati, di una commissione mista per approfondire scientificamente le relazioni storico-culturali bilaterali. L'obiettivo è di chiarire gli episodi che hanno causato difficoltà nelle relazioni bilaterali e di valorizzare gli elementi unificanti³⁸.

(38) È da notare che, proprio in occasione dell'avvio del negoziato, il presidente

Per il resto, il negoziato verte soprattutto su tre problemi: la questione del risarcimento o restituzione dei beni abbandonati dai profughi italiani, la tutela delle minoranze e la cooperazione economica. La Jugoslavia aveva versato solo una minima parte della somma (110 milioni di dollari) che aveva promesso, in base a un accordo firmato nel 1983 in attuazione del trattato di Osimo, per il risarcimento dei beni abbandonati dai profughi italiani. Le organizzazioni dei profughi chiedono ora di ottenere la facoltà di rientrare in possesso dei beni abbandonati o di acquisire beni di uguale valore, sostenendo che, in conseguenza del mancato pagamento della somma promessa, si è creata una situazione legale nuova. Questa richiesta, che è appoggiata da alcune forze politiche locali, si scontra però con notevoli problemi sia di ordine normativo che di ordine pratico. Molti terreni abbandonati dagli italiani che erano all'epoca di carattere agricolo ospitano oggi industrie, altre attività economiche o insediamenti urbani. Inoltre, gran parte delle proprietà degli italiani, essendo di ridotte dimensioni, non sono state nazionalizzate, ma vendute ai privati. Alcune di esse sono passate di mano anche diverse volte. Una restituzione di tali proprietà sembra pertanto di difficile attuazione.

Sia la legislazione slovena che quella croata non consentono il possesso di beni immobili da parte di stranieri a meno che non vengano create delle *joint ventures*. Nel marzo 1993 il governo sloveno ha varato una serie di nuovi provvedimenti sulla proprietà immobiliare che ostacolano notevolmente la possibilità per gli esuli italiani di riacquistare i beni abbandonati. Il governo italiano ha reagito con una nota di protesta, accennando alla possibilità di opporsi alla firma del protocollo economico tra la Slovenia e la CE e all'entrata della Slovenia nel Consiglio d'Europa. Questa presa di posizione, a sua volta, ha suscitato critiche slovene. Il parlamento di Lubiana, accusando l'Italia di ingerenza nei propri affari interni, ha chiesto al governo di escludere dalla trattativa bilaterale ogni questione riguardante l'ordine interno della Slovenia, le frontiere e la revisione del trattato di Osimo (alcuni deputati si sono spinti fino a chiedere l'interruzione delle trattative).

L'Italia ha rinunciato a dar corso alla minaccia di opporsi sia al protocollo Slovenia-CE (che è stato firmato il 5 aprile ed è entrato in vigore il 1° settembre), sia all'entrata della Slovenia nel Consiglio

della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, aveva chiesto al governo di adoperarsi per chiarire le circostanze della scomparsa di un gran numero di italiani in Istria e Dalmazia durante e dopo la guerra.

d'Europa (avvenuta il 12 maggio)³⁹. Tuttavia, in occasione di un successivo incontro con il collega sloveno Peterle (26 agosto), il Ministro degli Esteri Andreatta, pur assicurando l'appoggio italiano all'avvicinamento della Slovenia alle istituzioni europee, ha dichiarato che «l'adesione all'Europa sotto qualunque forma richiede la libera circolazione dei beni che contrasta con leggi che individuano nella nazionalità un requisito per diventare proprietari»⁴⁰. L'Italia condiziona quindi la conclusione di un accordo di associazione della Slovenia alla CE a una revisione antiprotezionistica della legislazione slovena sulla proprietà. Ma sia Lubiana sia Zagabria sono per ora disposte a prendere in considerazione solo la possibilità dell'indennizzo. Il contenzioso sui beni abbandonati non sembra pertanto destinato a una soluzione né rapida né agevole.

Per quanto riguarda la tutela della minoranza italiana, attualmente stimabile in 35.000 persone (circa 1/10 delle quali in Slovenia)⁴¹, il governo mira a ottenere l'attuazione del memorandum del 15 gennaio 1992, il che non appare di facile realizzazione. Dopo la Slovenia, anche la Croazia ha sollevato il problema della reciprocità, benché la minoranza croata in Italia sia esigua (la presenza più consistente è in Molise). L'opinione pubblica triestina è divisa sulla questione dei diritti da accordare alla minoranza slovena. C'è riluttanza ad accettare l'idea che la minoranza slovena possa essere considerata parte costitutiva di un'area triestina multietnica.

Delle minoranze si è cominciato a discutere anche a livello multilaterale. Sia l'accordo di cooperazione economica tra CE e Slovenia, sia la contestuale «dichiarazione congiunta», con la quale si è formalmente avviato il dialogo politico bilaterale, contengono l'impegno delle parti a rispettare i diritti delle minoranze. Italiani e sloveni hanno affrontato il problema delle rispettive minoranze anche in un incontro bilaterale al margine del vertice di Budapest dell'Iniziativa centro-

(39) Per una critica a tale decisione v. de Vergottini, «L'ammissione della Slovenia al Consiglio d'Europa», *Coordinamento adriatico*, a. 1, n. 1, (luglio 1993), p. 6. Al governo viene anche contestata la scarsa informazione fornita all'opinione pubblica sull'andamento della trattativa. Questo riserbo nasce evidentemente dalla preoccupazione di non compromettere l'esito dei colloqui, ma anche da una certa riluttanza ad aprire un dibattito nazionale sulla «questione orientale».

(40) *Cit.* in *Il Giornale*, 27 agosto 1993.

(41) Nel censimento del 1981 appena 11.700 cittadini si erano registrati come italiani; in quello svoltosi nel 1991, nel quale assai più forte era l'interesse dei cittadini a caratterizzarsi etnicamente, la cifra era già salita a oltre 21.000. Per un profilo sociologico degli italiani d'Istria v. Laura Bergnach, Fulvio Radin, «Le attese della minoranza italiana in Istria», *Isig*, a. 3, n. 2, (dicembre 1993), pp. 8-12.

europea, ove si è deciso di lavorare ad un documento che impegni gli Stati membri al rispetto dei diritti delle minoranze. L'Italia si è astenuta da ogni presa di posizione in merito all'idea di trasformare l'Istria in una regione autonoma transfrontaliera.

In materia economica le uniche prospettive concrete riguardano la cooperazione tra Italia e Slovenia. L'accordo tra la CE e Lubiana fissa fra gli obiettivi prioritari lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera con l'Italia, con esplicito riferimento agli accordi di Osimo e alla possibile creazione di zone franche. È stato firmato un protocollo finanziario che prevede l'erogazione di prestiti da parte della CE per infrastrutture stradali e ferroviarie tra Slovenia e paesi della Comunità. È questo un settore di vitale interesse per l'Italia, che ambisce a creare una rete di collegamenti tra Trieste e le capitali centro-europee. L'altro argomento centrale del negoziato economico è lo sviluppo della cooperazione e, in prospettiva, l'integrazione tra i porti di Trieste e Capodistria.

Dal negoziato con la Slovenia è esclusa la questione delle frontiere. Inizialmente sembrava che Lubiana fosse disposta a discutere delle frontiere marittime⁴². In una riunione bilaterale, svoltasi il 9 agosto 1993, si è invece deciso che anche quest'ultime saranno tenute fuori dalla trattativa.

Dall'analisi sin qui svolta risulta evidente l'asimmetria tra i due negoziati bilaterali. La Slovenia, oltre a poter contare su un'economia in condizioni migliori di quella croata e più integrata nel contesto europeo, ha accelerato il processo di inserimento nelle istituzioni multilaterali. La Croazia si trova invece pienamente coinvolta nel conflitto bosniaco ed è in una condizione di semi-isolamento internazionale. Inoltre, la politica di Zagabria di compressione delle spinte autonomistiche inasprisce le tensioni in Istria e complica il negoziato sulla minoranza italiana. Tutto ciò ostacola il raggiungimento dell'obiettivo, che l'Italia si era prefissa, di arrivare a un'unificazione dei due negoziati bilaterali in un negoziato trilaterale. Il problema è aggravato dagli attriti bilaterali tra Slovenia e Croazia.

7. Considerazioni conclusive

L'esposizione dell'Italia alla crisi jugoslava è venuta crescendo in conseguenza sia dell'*escalation* del conflitto sia delle misure adottate

(42) V. l'intervista del presidente sloveno Milan Kučan a *Il Giornale*, 22 maggio 1993.

dalle organizzazioni internazionali, alla cui attuazione l'Italia fornisce un contributo rilevante⁴³. Un'ulteriore fonte di preoccupazione è costituita dal rischio di un riaccendersi del conflitto tra serbi e croati per il controllo della Slavonia e della Krajina e di un allargamento del conflitto verso sud. L'Italia è infine impegnata in un delicato negoziato per la revisione di alcuni aspetti del trattato di Osimo al cui andamento è strettamente legata l'evoluzione dei futuri rapporti con Croazia e Slovenia.

Si fa sempre più forte la richiesta che il governo si adoperi più attivamente di quanto non sia avvenuto finora alla promozione degli specifici interessi nazionali nell'area balcanica. Le tendenze apertamente nazionalistiche appaiono comunque minoritarie. In ogni caso, l'Italia manca di capacità che le possano consentire di condurre una politica di espansione della sua influenza nell'area balcanica al di fuori del contesto occidentale e europeo. Non vi è pertanto realistica alternativa al mantenimento di una linea di stretta cooperazione con gli alleati occidentali. Senza il sostegno di quest'ultimi, difficilmente l'Italia potrà ottenere risultati sulle questioni che più coinvolgono i suoi interessi nazionali. Un caso emblematico in tal senso è rappresentato dalla salvaguardia dei diritti della minoranza italiana in Istria, che non può che essere vista nel contesto degli sforzi multilaterali per regolare le contese interetniche in Europa⁴⁴.

Una politica di coerente ricerca della solidarietà europea e occidentale non è conciliabile con scelte che potrebbero contribuire ad accrescere il già assai elevato tasso di instabilità presente nell'area balcanica. Di ciò vi è diffusa consapevolezza nel mondo politico italiano. L'Italia è inoltre vitalmente interessata, oggi non meno che all'epoca della firma del trattato di Osimo, all'instaurazione di un assetto politico stabile nell'area balcanica, obiettivo che può essere raggiunto solo attraverso la cooperazione internazionale.

Un test cruciale per il governo è l'«aggiornamento» del trattato di Osimo, sul quale si sono già prodotte preoccupanti tensioni con Slovenia e Croazia. I problemi riguardanti la piena tutela dei diritti della minoranza italiana non appaiono di facile soluzione. Ma non

(43) V. Ettore Greco, *op. cit.*, pp. 5-7.

(44) Su quest'aspetto v. Konrad J. Huber, «The Csce and Ethnic Conflict in the East», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no 31, (30 July 1993), pp. 30-36; Eric Remacle, «La Csce et les droits des minorités nationales», *Politique étrangère*, vol. 58, n. 1, (printemps 1993), pp. 141-154; Paul Widmer, «Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen», *Europa Archiv*, vol. 48, n. 9, pp. 265-276; vari articoli apparsi su *Odihr Bulletin*, vol. 1, no 3, (Autumn 1993).

trascurabili sono le aree di interesse comune, soprattutto in campo economico. Entrambe le repubbliche sono interessate sia ad integrarsi nel sistema commerciale e di comunicazioni europeo, sia a diversificare i propri rapporti economici, evitando un'eccessiva dipendenza da Austria e Germania. L'Italia ha quindi un'opportunità per lo sviluppo della cooperazione economica, anche se dovrà tener conto delle proprie limitate risorse economiche e delle tensioni tra Lubiana e Zagabria.

Come è stato giustamente osservato⁴⁵, le potenzialità del regionalismo come alternativa all'ondata nazionalistica in atto in Europa sono state gravemente trascurate dalla diplomazia internazionale. L'Istria rappresenta il caso emblematico di un'area che è rimasta relativamente immune dal virus nazionalistico proprio per la sua radicata identità regionale. Una strategia antinazionalistica non può limitarsi al «contenimento», ma deve cercare di valorizzare la convivenza fra culture e etnie diverse. A ciò possono contribuire iniziative, come quelle intraprese nei negoziati bilaterali italo-sloveno e italo-croato, che rafforzano il dialogo culturale fra i popoli e il riesame su basi più obiettive della loro storia comune. Occorre inoltre che l'Italia si adoperi per ottenere un riconoscimento internazionale del problema dell'autonomia istriana, come richiesto dalle forze regionalistiche.

I tentativi italiani di sviluppare la cooperazione regionale in Europa centro-orientale si sono scontrati col riemergere delle rivalità nazionalistiche. Tuttavia, l'idea di integrare la politica comunitaria con uno sforzo di cooperazione regionale rimane valida. Nel caso della repubbliche ex-jugoslave essa potrebbe tornare in auge se si giungesse a una soluzione stabile dell'attuale conflitto. L'Italia è interessata soprattutto a rafforzare i suoi rapporti con Slovenia e Croazia, ma potrebbe svolgere un ruolo di rilievo anche verso le repubbliche meridionali, considerati anche gli impegni che si è assunta in Albania, nei cui confronti si è di fatto consolidata una speciale responsabilità italiana nell'ambito comunitario⁴⁶

(45) V. Stefano Bianchini, *op. cit.*, pp. 217-218. Sulla necessità di distruggere i «miti storici» che alimentano il nazionalismo jugoslavo pone l'accento anche Cvijeto Job, in «Jugoslavia's Ethnic Furies», *Foreign Policy*, no 92, (Fall 1993), pp. 52-74.

(46) V. Cesare Merlini, *op. cit.*, p. 16.

Appendice documentaria

(a cura di Luciana Rosa)

1. IL PIANO DI PACE «VANCE-OWEN»^{*}
(Ginevra, 2 gennaio 1993)

1. La Bosnia-Erzegovina sarà uno Stato decentralizzato in cui la maggior parte delle funzioni governative saranno eseguite dalle rispettive province.

2. Le province non avranno alcuna personalità giuridica internazionale e non potranno stipulare accordi con gli Stati stranieri né con le organizzazioni internazionali.

3. In tutto il territorio della Bosnia-Erzegovina sarà garantita piena libertà di circolazione.

4. La Costituzione riconoscerà i tre maggiori gruppi etnici come unità costituenti dello Stato, insieme ad un gruppo di «altre» nazionalità.

5. Ogni argomento di vitale interesse per una qualsiasi delle unità costituenti sarà regolato dalla Costituzione, e ogni emendamento in merito richiederà il consenso delle tre unità: gli affari governativi ordinari non potranno essere oggetto di veto di queste unità costituenti.

6. Le province ed il governo centrale saranno dotati di un parlamento eletto democraticamente e di esecutivi scelti democraticamente, oltre a un potere giudiziario indipendente. La presidenza sarà composta da tre rappresentanti di ciascuna delle unità costituenti. Le prime elezioni si svolgeranno sotto il controllo delle Nazioni Unite, della CE e della Csce (Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa)

7. Una Corte costituzionale, con un membro per ogni gruppo e una maggioranza di membri non bosniaci designati inizialmente dalla Conferenza internazionale sull'ex-Jugoslavia, sarà incaricata di risolvere le controversie tra il governo centrale e le province così come quelle tra gli organi del primo.

* Progetto del «quadro costituzionale» della Bosnia-Erzegovina, presentato il 2 gennaio 1993 ai dirigenti delle parti belligeranti in Bosnia dai co-presidenti della Conferenza internazionale sull'ex-Jugoslavia.

8. La Bosnia-Erzegovina verrà gradualmente smilitarizzata sotto il controllo dell'Onu e della CE.

9. I diritti dell'uomo, secondo i criteri internazionali più stretti, saranno inclusi nella Costituzione, la quale prevederà anche il loro rispetto attraverso dei meccanismi interni e internazionali.

10. Saranno previsti dalla Costituzione meccanismi di supervisione internazionale e di controllo. Questi verranno mantenuti finché le unità costituenti non avranno deciso, di mutuo accordo, di farne a meno.

2. STRALCI ESSENZIALI DELLE RISOLUZIONI DEL
CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE
SULLA CRISI JUGOSLAVA
(25 settembre 1991-4 ottobre 1993)

Risoluzione 713 (25 settembre 1991)

6. Decide ... che tutti gli Stati metteranno in atto, al fine di riportare la pace e la stabilità in Jugoslavia, un embargo generale e completo su tutte le forniture di armi ed equipaggiamento militare alla Jugoslavia fino a quando il Consiglio di Sicurezza decida altrimenti dopo consultazioni fra il Segretario generale e il governo di Jugoslavia.

Risoluzione 721 (27 novembre 1991)

Considerando ... che ciascuno dei partecipanti jugoslavi all'incontro con il rappresentante personale del Segretario generale ha affermato di volere il dispiegamento di una operazione delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace al più presto possibile.

(...)

4. Si impegna ad esaminare ... in particolare qualsiasi raccomandazione per la possibile creazione di una operazione delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace in Jugoslavia.

Risoluzione 724 (15 dicembre 1991)

2. Approva in particolare l'opinione del ... rapporto del Segretario generale, per cui non esistono ancora le condizioni per dar vita ad un'operazione di *peace-keeping* in Jugoslavia.

(...)

5. (a) Chiede a tutti gli Stati di fare rapporto al Segretario generale entro 20 giorni per sapere le misure che sono state prese al fine di rispettare gli obblighi disposti dal paragrafo 6 della risoluzione 713 (1991) di dare

attuazione ad un embargo generale e completo di tutte le forniture di armi ed equipaggiamento militare verso la Jugoslavia.

(b) Decide di istituire ... una Commissione ... per raccomandare misure appropriate in risposta alle violazioni dell'embargo ... e fornire informazioni su base regolare al Segretario generale per una distribuzione generale agli Stati membri.

Risoluzione 727 (7 gennaio 1992)

3. Approva l'intenzione del Segretario generale ... di mandare immediatamente in Jugoslavia un gruppo di ufficiali di collegamento, in numero di massimo 50, per promuovere il mantenimento del cessate-il-fuoco.

Risoluzione 740 (7 febbraio 1992)

4. Chiede al Segretario generale di attivare la preparazione di un'operazione di *peace-keeping* delle Nazioni Unite.

(...)

7. ... e riafferma che il piano di *peace-keeping* delle Nazioni Unite e la sua attuazione non intende in nessun modo pregiudicare le condizioni per una soluzione politica.

Risoluzione 743 (21 febbraio 1992)

2. Decide di stabilire, sotto la propria autorità, una Forza di Protezione delle Nazioni Unite (Forpronu, in ingl: Unprofor).

Risoluzione 749 (7 aprile 1992)

2. Decide di autorizzare il pieno dispiegamento delle Forze il più velocemente possibile.

Risoluzione 752 (15 maggio 1992)

4. Richiede che quelle unità dell'Esercito popolare jugoslavo (Jna) e quegli elementi dell'Esercito croato che si trovano a tutt'oggi nella Bosnia-Erzegovina siano ritirati, ... oppure disciolti e disarmati, e le loro armi poste sotto l'effettivo controllo internazionale.

5. Richiede altresì che tutte le milizie irregolari presenti in Bosnia-Erzegovina siano disperse o disarmate.

6. Richiama tutte le parti in causa e le altre forze coinvolte affinché l'espulsione forzata di persone dalle aree dove esse vivono ed ogni tentativo di cambiare la composizione etnica della popolazione ... cessino immediatamente.

(...)

8. Richiama tutte le parti in causa coinvolte affinché assicurino tutte le condizioni necessarie per l'effettivo adempimento dei soccorsi umanitari, ivi incluso l'accesso sicuro agli aeroporti della Bosnia-Erzegovina.

Risoluzione 753 (18 maggio 1992)

Raccomanda ... che la Repubblica di Croazia sia ammessa come membro delle Nazioni Unite.

Risoluzione 754 (18 maggio 1992)

Raccomanda ... che la Repubblica di Slovenia sia ammessa come membro delle Nazioni Unite.

Risoluzione 755 (20 maggio 1992)

Raccomanda...che la Repubblica di Bosnia-Erzegovina sia ammessa come membro delle Nazioni Unite.

Risoluzione 757 (30 maggio 1992)

Rilevando come la richiesta della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) di subentrare automaticamente alla ex Repubblica socialista federale jugoslava in seno alle Nazioni Unite sia stata generalmente respinta

(...)

4. Stabilisce altresì che tutti gli Stati debbano astenersi da:

a) importare dentro il proprio territorio nazionale beni e servizi provenienti dalla Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro), esportati da quest'ultima in data successiva a quella della presente risoluzione;

b) intraprendere qualsiasi attività effettuata da propri connazionali o sul proprio territorio nazionale che favorisca ... l'esportazione o il trasferimento di qualsiasi bene o servizio proveniente dalla Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro), e ogni commercio effettuato da propri cittadini o a bordo delle navi e degli aerei delle proprie

compagnie di bandiera, o all'interno dei propri territori nazionali di qualsiasi prodotto ... proveniente dalla Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro), ed esportato in data successiva a quella della presente risoluzione, ivi compreso in particolare modo ogni trasferimento di capitali in direzione della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) inteso a favorire tali attività e commerci;

c) la vendita o l'approvvigionamento da parte dei loro cittadini o dall'interno del proprio territorio nazionale o utilizzando a questo fine le navi e gli aerei delle proprie compagnie di bandiera di qualsiasi bene o servizio proveniente o meno dal proprio territorio nazionale, ad esclusione di approvvigionamenti di tipo medico e alimentare, notificati al Comitato istituito in base alla risoluzione 724 (1991), a qualsiasi persona o ente appartenente alla Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro); o ad ogni persona o ente coinvolta in attività commerciali in o per conto della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro); e ad ogni attività dei loro cittadini o dal proprio territorio nazionale che promuova o sia intesa a promuovere tale vendita o approvvigionamento di tali beni o servizi.

5. Stabilisce che nessuno Stato dovrà rendere disponibile né alle autorità della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) né a nessuna impresa commerciale, industriale o di servizi pubblici della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) alcun fondo né altre risorse finanziarie o economiche; gli Stati membri devono impedire ai loro cittadini e a tutte le persone presenti all'interno del loro territorio di rimuovere dai loro territori, o in altro modo rendere disponibili a tali autorità o a tali imprese, tali fondi o risorse, devono inoltre impedire la consegna di ogni altro fondo a persone o enti all'interno della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro), con l'eccezione di pagamenti intesi esclusivamente al pagamento di forniture mediche e viveri di prima necessità.

6. Stabilisce che le proibizioni dei suddetti paragrafi 4(a) e 5 non verranno applicate al trasporto attraverso la Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) di prodotti e beni di consumo provenienti da territori diversi dalla Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro), e solo temporaneamente presenti nel territorio della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro), e solo con lo scopo di essere trasportati attraverso, in accordo con le direttive approvate dalla Commissione istituita dalla risoluzione 724 (1991).

7. Stabilisce che tutti gli Stati dovranno:

a) negare il permesso a qualsiasi aereo di decollare o atterrare o sorvolare il loro territorio nazionale se l'apparecchio è destinato ad atterrare o viceversa è partito dal territorio della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro), a meno che quel particolare volo non

sia stato approvato, per scopi umanitari o di altro genere congruenti con le risoluzioni del Consiglio, dal Comitato istituito dalla risoluzione 724 (1991);

b) proibire ai propri connazionali, o dall'interno del proprio territorio o nazionale, la fornitura di assistenza tecnica e di riparazioni ad aerei immatricolati nella Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro), o utilizzati da o su incarico di membri della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro); altresì di casi per: la fornitura di pezzi di ricambio per tali aerei; l'abilitazione al volo; il pagamento di nuovi crediti assicurativi relativi a contratti per tali aerei.

8. Stabilisce che tutti gli Stati devono:

a) ridurre il numero dei membri delle loro missioni diplomatiche e consolari nella Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro);

b) prendere i necessari provvedimenti affinché sia interdetta la partecipazione ad eventi e manifestazioni sportive svolte all'interno del proprio territorio nazionale da persone o squadre in rappresentanza della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro);

c) sospendere la cooperazione scientifica e tecnica, nonché gli scambi culturali e le visite che vedano coinvolti persone o gruppi ufficialmente sostenuti o rappresentanti la Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro).

(...)

17. Richiede ... la creazione di una zona di sicurezza che comprenda Sarajevo e il suo aeroporto.

Risoluzione 758 (8 giugno 1992)

2. Decide di allargare il mandato e la forza dell'Unprofor.

3. Autorizza il Segretario generale ad inviare...osservatori militari e relativo personale ed equipaggiamento.

(...)

8. Domanda ... la creazione di una zona di sicurezza che comprenda Sarajevo e il suo aeroporto e (il rispetto) dell'accordo firmato a Ginevra il 22 maggio 1992.

Risoluzione 760 (18 giugno 1992)

Decide che le proibizioni (dell'embargo) ... non si dovranno ... applicare a merci e prodotti per bisogni umanitari.

Risoluzione 761 (29 giugno 1992)

1. Autorizza il Segretario generale ad inviare ulteriori unità dell'Unprofor per assicurare la sicurezza e il funzionamento dell'aeroporto di Sarajevo e il trasporto degli aiuti umanitari.

Risoluzione 762 (30 giugno 1992)

6. Raccomanda la creazione di (una) Commissione Unita ... che debba consultarsi ... con le autorità di Belgrado nell'espletare le sue funzioni.

7. Autorizza il rafforzamento dell'Unprofor ... al fine dell'espletamento delle (sue) funzioni (in) Croazia.

Risoluzione 764 (13 luglio 1992)

2. Autorizza il Segretario generale ad inviare immediatamente elementi addizionali dell'Unprofor al fine di garantire la sicurezza e il funzionamento dell'aeroporto di Sarajevo e la distribuzione dell'assistenza umanitaria.

(...)

10. Riafferma che ... le persone che commettono od ordinano di commettere gravi violazioni delle Convenzioni (di Ginevra) sono individualmente responsabili di queste violazioni.

Risoluzione 769 (7 agosto 1992)

2. Autorizza l'estensione del mandato e della forza Unprofor.

(...)

4. Condanna risolutamente gli abusi perpetrati contro la popolazione civile, in modo particolare su base etnica.

Risoluzione 770 (13 agosto 1992)

Profondamente preoccupato da notizie di abusi verso la popolazione civile imprigionata nei campi, prigionieri e centri di detenzione.

3. Domanda che sia garantita al Comitato internazionale della Croce Rossa e ad altre organizzazioni umanitarie l'accesso continuo e senza impedimento ai campi, e che tutti i detenuti ricevano trattamento umano, compreso cibo, rifugio e cure mediche in sufficienza.

Risoluzione 771 (13 agosto 1992)

2. Condanna fortemente qualsiasi violazione della legge umanitaria internazionale, incluse quelle della pratica della «pulizia etnica».

(...)

4. Domanda inoltre che alle più rilevanti organizzazioni umanitarie, ed in particolare al Comitato internazionale della Croce Rossa, sia garantito l'immediato, non ostacolato e continuo accesso ai campi, prigioni e centri di detenzione sul territorio della ex-Jugoslavia.

Risoluzione 776 (14 settembre 1992)

2. Autorizza l'estensione del mandato e della forza Unprofor in Bosnia-Erzegovina ... (anche) per realizzare ... la protezione dei convogli dei detenuti rilasciati, qualora ciò sia richiesto dal Comitato internazionale della Croce Rossa.

Risoluzione 777 (19 settembre 1992)

Considerando che lo Stato conosciuto come Repubblica socialista federale di Jugoslavia ha cessato di esistere.

1. Considera che la Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) non può continuare automaticamente ad essere membro...delle Nazioni Unite.

Risoluzione 779 (6 ottobre 1992)

2. Autorizza l'Unprofor ad assumere la responsabilità del monitoraggio ... del completo ritiro dell'Armata jugoslava dalla Croazia, la demilitarizzazione della penisola di Prevlaka e la rimozione di armi pesanti dalle aree confinanti con Croazia e Montenegro.

Risoluzione 780 (6 ottobre 1992)

1. Riafferma la richiesta ... che gli Stati e ... le organizzazioni umanitarie internazionali raccolgano le informazioni che detengono...sulle violazioni dei diritti dell'uomo, ... commesse sul territorio dell'ex-Jugoslavia e prega gli Stati ... di mettere queste informazioni a disposizione della Commissione d'esperti.

Risoluzione 781 (9 ottobre 1992)

1. Decide di interdire i voli militari nello spazio aereo della Bosnia-Erzegovina, esclusi i voli della Forza di Protezione delle Nazioni Unite e di appoggio alle operazioni dell'Onu, incluse quelle di assistenza umanitaria.

2. Chiede all'Unprofor di controllare il rispetto dell'interdizione dei voli militari, anche con il dispiegamento di osservatori laddove sarà necessario sugli aeroporti del territorio della ex-Jugoslavia.

Risoluzione 786 (10 novembre 1992)

2. Riafferma il suo divieto di voli militari nello spazio aereo di Bosnia-Erzegovina, che si applica a tutti i voli, sia ad aeromobili ad ala fissa che ad ala rotante.

(...)

5. Approva la raccomandazione ... di aumentare la forza dell'Unprofor.

Risoluzione 787 (16 novembre 1992)

2. Riafferma che qualsiasi conquista di territorio con la forza o con qualsiasi pratica di «pulizia etnica» è illegale e inaccettabile, e che non sarà permesso a tali pratiche di influire sul risultato dei negoziati relativi ad accordi costituzionali per la Repubblica di Bosnia e Erzegovina, e ribadisce che tutti i profughi debbono essere messi in condizione di ritornare pacificamente alle loro abitazioni.

3. Riafferma con forza il suo invito a tutte le parti ... interessate a rispettare rigorosamente l'integrità territoriale della Repubblica di Bosnia e Erzegovina, e afferma che entità territoriali unilateralmente costituite e assetti imposti trasgredendo a quanto stabilito non saranno considerati validi.

(...)

9. Decide, sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, al fine di assicurare che i beni e i prodotti convogliati attraverso la Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) non siano deviati in violazione della risoluzione 757 (1992), di proibire il trasbordo di petrolio grezzo, derivati petroliferi, carbone, attrezzature destinate al settore energetico, ferro, acciaio, altri metalli, prodotti chimici, gomma, pneumatici, veicoli, velivoli e motori di tutti i tipi, a meno che il trasporto non sia stato specificatamente autorizzato con una decisione presa caso per caso dal Comitato istituito dalla

risoluzione 724 (1991), sulla base della sua procedura silenzio-assenso.

10. Decide inoltre, sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, che ogni nave da carico in cui la quota di maggioranza o di controllo sia detenuta da una persona o impresa con sede in, o operante dalla, Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) sarà considerata, ai fini dell'applicazione delle relative risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, una nave della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro), a prescindere dalla bandiera che batte.

(...)

13. Loda gli sforzi degli Stati rivieraschi che agiscono per assicurare il rispetto delle risoluzioni 713 (1991) e 757 (1992) riguardo a spedizioni di merci sul Danubio, e riafferma le responsabilità degli Stati rivieraschi a prendere misure necessarie ad assicurare che la navigazione sul Danubio si svolga nel rispetto delle risoluzioni 713 (1991) e 757 (1992), ivi comprese le misure adeguate alle circostanze specifiche come, se necessario, fermare tali spedizioni al fine d'ispezionare il loro carico e verificare la loro destinazione, ed assicurare il rigoroso adempimento delle disposizioni delle risoluzioni 713 (1991) e 757 (1992)...

Risoluzione 795 (11 dicembre 1992)

2. Autorizza il Segretario generale ad organizzare una presenza dell'Unprofor nella ex Repubblica federale di Macedonia.

3. Richiede al Segretario generale di mandare immediatamente il personale militare, civile ed amministrativo ... e le forze di polizia addette al monitoraggio, subito dopo aver ricevuto il consenso del governo della ex-Repubblica jugoslava di Macedonia.

Risoluzione 798 (18 dicembre 1992)

3. Chiede al Segretario generale di fornire i mezzi necessari ... nell'area (della Bosnia-Erzegovina) per far sì che la delegazione della Comunità Europea abbia libero e sicuro accesso ai luoghi di detenzione.

Risoluzione 802 (25 gennaio 1993)

1. Chiede l'immediata cessazione di ogni attività ostile delle forze armate croate nelle zone protette dalle Nazioni Unite, o vicino ad esse, ed il ritiro (delle stesse) da queste aree.

Risoluzione 807 (19 febbraio 1993)

1. Richiede che le parti e gli altri interessati rispettino pienamente il piano delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace in Croazia e gli altri impegni che hanno sottoscritto.

(...)

5. Decide nel contesto di tali richieste, di estendere il mandato dell'Unprofor, *ad interim* fino al 31 marzo 1993.

Risoluzione 808 (22 febbraio 1993)

1. Decide la creazione di un tribunale internazionale per giudicare le persone ritenute responsabili di violazioni gravi del diritto umanitario internazionale commesse sul territorio della ex-Jugoslavia dopo il 1991.

Risoluzione 815 (30 marzo 1993)

3. Decide di riconsiderare, ad un mese dalla data di questa risoluzione, o quando il Segretario generale lo richieda, il mandato dell'Unprofor alla luce degli sviluppi della Conferenza Internazionale sulla ex Jugoslavia e della situazione sul terreno.

4. Decide ... di estendere ulteriormente il mandato Unprofor ... fino al 30 giugno 1993.

Risoluzione 816 (31 marzo 1993)

1. Decide di estendere il divieto stabilito dalla risoluzione 781 (1992) ai voli di tutti i velivoli ad ala fissa e ad ala rotante nello spazio aereo della Repubblica di Bosnia-Erzegovina; restano esclusi da tale divieto i voli autorizzati dall'Unprofor.

Risoluzione 817 (7 aprile 1993)

2. Raccomanda ... che lo Stato ... provvisoriamente denominato come «ex-Repubblica jugoslava di Macedonia» sia ammesso come membro delle Nazioni Unite.

Risoluzione 819 (16 aprile 1993)

1. Chiede che tutte le parti in causa e le altre coinvolte trattino Srebrenica e i suoi dintorni come area protetta che deve essere libera da attacchi armati e atti ostili.

(...)

4. Chiede al Segretario generale ... di prendere subito provvedimenti per incrementare la presenza Unprofor a Srebrenica e dintorni.

Risoluzione 820 (17 aprile 1993)

1. Raccomanda il piano di pace per la Bosnia-Erzegovina nella forma concordata dalle due parti bosniache e descritta nel rapporto del Segretario generale del 26 marzo 1993 ..., cioè l'Accordo sulle Disposizioni Temporanee ... i Nove Principi Costituzionali ... la mappa provinciale provvisoria ... e l'Accordo di Pace per la Bosnia-Erzegovina ...

(...)

15. Decide che il trasporto sul Danubio di beni e prodotti attraverso la Repubblica federale jugoslavia (Serbia e Montenegro) sarà permesso solo se specificatamente autorizzato dalla Commissione stabilita con la risoluzione 724 (1991) e che le navi autorizzate saranno sottoposte a controlli nel tratto del Danubio fra Vidin, Calafat e Mohacs.

16. ... fa affidamento sugli Stati rivieraschi per un adeguato controllo su tutto il traffico di cabotaggio nelle aree situate fra Vidin, Calafat e Mohacs.

17. Riafferma la responsabilità degli Stati rivieraschi nell'intraprendere le misure necessarie per assicurare che la navigazione sul Danubio sia conforme alle risoluzioni 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) e alla presente, inclusa la possibilità in base all'autorità del Consiglio di Sicurezza di fermare e di controllare la navigazione al fine di ispezionare e verificare i carichi e la loro destinazione, di permettere un effettivo controllo e di assicurare l'adempimento delle risoluzioni correlate, e ripete a tutti gli Stati, inclusi gli Stati non rivieraschi, la richiesta ... di concedere, sia su scala nazionale che attraverso organizzazioni e accordi regionali, tutta l'assistenza eventualmente richiesta dagli Stati rivieraschi nonostante le restrizioni sulla navigazione stabilite dagli accordi internazionali applicati al Danubio.

(...)

24. Decide che gli Stati dovranno confiscare tutte le navi, i veicoli da carico, i treni e gli aerei all'interno del loro territorio il cui controllo o la maggioranza del quale è in possesso di una persona o un'impresa residente od operante nella Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) e che queste navi, veicoli, treni o aerei potranno essere confiscati da quello Stato in base alla determinazione di una violazione delle risoluzioni 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) e della presente.

25. Decide che tutti gli Stati dovranno trattenere durante i controlli le navi, i veicoli, i treni e gli aerei che si trovano nei loro territori e che sono sospettati di violare o aver violato le risoluzioni ... in seguito alla determinazione della violazione, tali mezzi di trasporto possono essere

sequestrati e, laddove necessario, confiscati dagli Stati che li trattengono insieme al loro carico.

26. Conferma che gli Stati possono addebitare le spese di confisca delle navi, dei veicoli, dei treni e degli aerei ai loro proprietari.

27. Decide di proibire la fornitura di servizi, finanziari e non, ad ogni persona od ente avente lo scopo di concludere affari nella Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro), con le sole eccezioni delle telecomunicazioni, dei servizi postali, e dei servizi legali in conformità alla risoluzione 757 (1992) e in seguito all'approvazione caso per caso da parte della Commissione stabilita con la risoluzione 724 (1991), servizi che possono essere necessari per scopi umanitari o altri motivi eccezionali.

28. Decide di interdire le acque territoriali della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) a tutto il traffico navale commerciale, tranne quando autorizzato da un esame specifico della Commissione ... o in caso di forza maggiore.

Risoluzione 821 (28 aprile 1993)

1. Riafferma che la Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) non può continuare automaticamente ad essere membro delle Nazioni Unite come successore della ex-Repubblica federale socialista jugoslava.

Risoluzione 824 (6 maggio 1993)

3. Dichiara che la capitale della Repubblica di Bosnia e Erzegovina, Sarajevo, e altre zone ugualmente minacciate, in particolare le città di Tuzla, Zepa, Goradze, Bihac, così come Srebrenica, nonché i territori limitrofi di tali città, debbano essere considerate zone di sicurezza da tutte le parti in causa e salvaguardate da attacchi armati e in ogni altro atto di ostilità.

Risoluzione 827 (25 maggio 1993)

2. Decide di creare un tribunale internazionale con il solo proposito di perseguire le persone responsabili di serie violazioni del diritto dell'uomo commesse sul territorio della ex-Jugoslavia fra il 1° gennaio 1991 ed una data da determinarsi da parte del Consiglio di Sicurezza sul ristabilimento della pace, e a questo fine di adottare lo Statuto del Tribunale Internazionale.

Risoluzione 836 (3 giugno 1993)

2. Approva il Piano di Pace per la Repubblica di Bosnia ed Erzegovina a cui si fa riferimento nel documento S/25479.

(...)

5. Decide ... di estendere il mandato dell'Unprofor, così da permettergli, all'interno delle zone nominate dalla risoluzione 824 (1993), di contrastare gli attacchi contro tali zone, controllare il cessate il fuoco, accelerare il ritiro di unità militari e paramilitari diverse da quelle del governo della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, nonché di occupare alcuni punti-chiave del territorio, in aggiunta al suo ruolo nella gestione degli aiuti umanitari alla popolazione.

(...)

9. Autorizza l'Unprofor, in aggiunta al mandato definito nelle risoluzioni 770 (1992) e 776 (1992), ad espletare il mandato definito nel paragrafo 5 del presente documento, agendo per autodifesa, a prendere le necessarie misure, ivi compreso se necessario l'uso della forza, in risposta ai bombardamenti contro le zone di sicurezza da parte di ognuna delle parti in causa, o a incursioni armate entro tali zone, o nel caso di deliberato impedimento, in tali zone o intorno ad esse, della libertà di movimento delle unità dell'Unprofor, o di convogli umanitari protetti.

Risoluzione 838 (10 giugno 1993)

1. Chiede al Segretario generale di sottomettere al Consiglio il più presto possibile un ulteriore rapporto sulle opzioni per un dispiegamento di osservatori internazionali al fine di monitorare veramente l'osservanza delle risoluzioni rilevanti del Consiglio di Sicurezza ... ai confini fra la Repubblica di Bosnia-Erzegovina e la Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro).

Risoluzione 842 (18 giugno 1993)

1. Dà il benvenuto all'offerta fatta da uno Stato membro di contribuire con personale supplementare alla presenza Unprofor nella ex-Repubblica jugoslava di Macedonia...

Risoluzione 843 (18 giugno 1993)

1. Conferma che al Comitato creato dalla risoluzione 724 (1991) viene affidato il compito di esaminare le richieste di assistenza, come da articolo 50 della Carta delle Nazioni Unite.

Risoluzione 844 (18 giugno 1993)

2. Decide di autorizzare il rinforzo dell'Unprofor al fine di andare incontro alle richieste di disporre di forza supplementare.

(...)

4. Riafferma le sue decisioni ... a proposito dell'uso della forza aerea, dentro ed intorno le zone di sicurezza, al fine di sostenere l'Unprofor nel compimento del suo mandato.

Risoluzione 845 (18 giugno 1993)

2. Sprona le parti in causa a continuare con i loro sforzi sotto gli auspici del Segretario generale di arrivare ad una veloce sistemazione delle rimanenti questioni aperte fra loro.

Risoluzione 847 (30 giugno 1993)

2. ... decide di riconsiderare ... il mandato dell'Unprofor sul territorio della Repubblica di Croazia.

3. Decide, in questo contesto, di estendere il mandato dell'Unprofor fino ... al 30 settembre 1993.

Risoluzione 855 (9 agosto 1993)

2. Chiede alle autorità della Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) di riconsiderare il loro rifiuto al permesso di continuare le attività della missione della Csce in Kosovo, Sangiaccato e Vojvodina, e ... di collaborare con la Csce prendendo i necessari provvedimenti al fine di rinvigorire le attività di queste missioni e mettersi d'accordo per un aumento del numero di persone addette al monitoraggio, così come deciso dalla Csce.

Risoluzione 857 (20 agosto 1993)

Stabilisce la ... lista di candidati (a giudice del Tribunale internazionale contro i crimini di guerra).

Risoluzione 859 (24 agosto 1993)

6. Afferma che una soluzione del conflitto nella Repubblica di Bosnia-Erzegovina deve (includere):

a) la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica della Repubblica di Bosnia-Erzegovina;

b) il fatto che né un cambiamento del nome dello Stato né cambiamenti nell'organizzazione interna dello Stato, come quelli contenuti nell'accordo costituzionale annesso al rapporto dei Co-presidenti... avrà conseguenze sulla qualità di membro delle Nazioni Unite della Bosnia Erzegovina;

c) i principi adottati dalla Conferenza Internazionale di Londra sulla ex-Jugoslavia, incluso la necessità della cessazione delle ostilità, il principio di una soluzione negoziata liberamente raggiunta, l'inaccettabilità di acquisizioni territoriali mediante la forza o la «pulizia etnica» e il diritto dei rifugiati e degli altri che hanno subito danni ad essere compensati secondo la Dichiarazione sulla Bosnia adottata dalla Conferenza di Londra;

d) riconoscimento e rispetto del diritto di tutti i profughi al ritorno alle proprie case nella sicurezza e nell'onore;

e) la salvaguardia di Sarajevo, capitale della Bosnia-Erzegovina, come una città unita e un centro multiculturale, multi-etnico e plurireligioso.

Risoluzione 870 (1 ottobre 1993)

1. Decide di estendere il mandato Unprofor ... fino al 5 ottobre 1993.

Risoluzione 871 (4 ottobre 1993)

9. Autorizza l'Unprofor, nell'espletare il suo mandato nella Repubblica di Croazia, e agendo per legittima difesa, a prendere le misure necessarie, incluso l'uso della forza, per assicurare la propria sicurezza e libertà di movimento.

(...)

11. Decide di estendere il mandato Unprofor fino al 31 marzo 1994.

3. CRONOLOGIA*

(15 gennaio 1992-31 dicembre 1993)

1992

15 gennaio

La CE riconosce Slovenia e Croazia come Stati indipendenti. Fanno lo stesso Svizzera, Austria, Norvegia, Danimarca, Ungheria, Polonia; la Bulgaria riconosce anche la Macedonia e la Bosnia-Erzegovina.

17 gennaio

L'Italia stabilisce relazioni diplomatiche con Slovenia e Croazia.

20 gennaio

● L'Armata federale riprende l'offensiva in Croazia.

23 gennaio

■ La Bosnia-Erzegovina e la Macedonia rifiutano di far parte della «nuova Jugoslavia».

6 febbraio

La Croazia accetta il «piano Vance».

● Belgrado sostiene ufficialmente che l'elicottero della CE abbattuto non aveva ottenuto regolare approvazione per il volo.

17 febbraio

■ I serbi di Croazia destituiscono il presidente Milan Babic, che si opponeva al piano Onu.

* Le parti scritte in tondo e senza simbolo indicano gli aspetti diplomatici e di negoziazione; quelle precedute dal tondino indicano gli avvenimenti militari; dopo il quadratino abbiamo invece gli eventi di politica interna. Infine le risoluzioni Onu sono state contrassegnate dall'asterisco.

A Lisbona la Grecia si oppone nuovamente al riconoscimento della Macedonia e pone condizioni.

21 febbraio

* Risoluzione 743: creazione dell'Unprofor.

29 febbraio / 1° marzo

■ Bosnia. Referendum sull'indipendenza e l'integrità nazionale, indetto dal presidente Izetbegovic. Oltre il 60% degli aventi diritto fra musulmani e croati partecipa al voto, esprimendosi a favore dell'indipendenza della Repubblica; i serbi seguono le indicazioni dei nazionalisti del partito democratico serbo della Bosnia e boicottano le elezioni.

In Montenegro si svolge il referendum sulla permanenza in Jugoslavia con risultato positivo.

Nei comuni albanesi della Serbia si svolge un referendum clandestino sull'autonomia.

4 marzo

● Riprendono i combattimenti a Sarajevo fra serbi e musulmani.

9 marzo

Riprende a Bruxelles la Conferenza di pace sulla Jugoslavia: la dichiarazione di principi propone per la Bosnia la costituzione di uno Stato indipendente, composto da entità create «in base a criteri economici, geografici ed altri», simili ai cantoni svizzeri; il progetto non viene accettato dai serbi a causa dell'eccessivo accentramento dei poteri.

Arrivo delle prime forze Onu in Slavonia orientale e occidentale e nella Krajina.

18 marzo

A Sarajevo, sotto gli auspici della CE si raggiunge un accordo in cui si prevede la creazione di uno Stato bosniaco composto da tre unità costituenti fondate sul principio nazionale, tenuto conto di criteri economici, geografici e d'altra natura.

6 aprile

La CE, a Lussemburgo, riconosce la Bosnia-Erzegovina. Gli Stati Uniti seguono, aggiungendo il riconoscimento di Slovenia e Croazia.

La Grecia pone il veto al riconoscimento della Macedonia da parte della CE.

* L'Onu adotta la risoluzione 749 che autorizza il dispiegamento integrale della Forza di Protezione nel più breve tempo possibile.

A Banja Luka l'Assemblea del popolo serbo della Bosnia proclama l'indipendenza della Repubblica serba di Bosnia.

- Inizia l'assedio di Sarajevo.

8 aprile

- Si dichiara lo Stato d'emergenza in Bosnia-Erzegovina.

27 aprile

- A Belgrado viene proclamata la Repubblica federativa di Jugoslavia composta da Serbia e Montenegro; essa si dichiara l'erede della federazione socialista e rappresentante della continuità sul piano internazionale.

2 maggio

- Cattura di Izetbegovic da parte di milizie serbe. Rilascio negoziato da Unprofor e da Ecm in cambio del libero passaggio di un convoglio Jna bloccato dai bosniaci.

4 maggio

- Belgrado richiama tutti i cittadini di Serbia e Montenegro impegnati con l'Armata federale in Bosnia a tornare in patria entro 15 giorni e dichiara di non avere più il controllo dell'ex-armata federale stanziata su quel territorio.

11 maggio

La CE chiede al governo di Belgrado il ritiro completo dell'armata federale dalla Bosnia-Erzegovina; gli Stati membri della Comunità decidono di richiamare i loro ambasciatori a Belgrado, di sollecitare la sospensione della Federazione jugoslava dalla Csce, di perseguire l'isolamento delle delegazioni di quel paese negli organismi internazionali e di chiedere alla Commissione di esaminare le modalità di possibili sanzioni economiche. La Csce concorda l'esclusione della «nuova Jugoslavia» dalle decisioni relative al conflitto in Bosnia.

12 maggio

- Proclamazione del governo serbo della Bosnia e della formazione di proprie forze armate.

15 maggio

- * Risoluzione 752: si ritirino le unità dell'armata federale e dell'esercito croato presenti in Bosnia-Erzegovina.

22 maggio

Croazia, Slovenia e Bosnia diventano membri dell'Onu.

24 maggio

■ Il Kosovo tiene elezioni segrete e elegge Ibrahim Rugova alla presidenza dello Stato riconosciuto solo dall'Albania.

27 maggio

La CE decide un embargo commerciale nei confronti di Serbia e Montenegro; la riserva sull'embargo petrolifero verrà sciolta dopo la decisione dell'Onu; la Francia si oppone con successo alla proposta di tagliare i collegamenti aerei.

30 maggio

* La risoluzione 757 decreta un embargo commerciale totale, comprendente anche il petrolio, nei confronti di Serbia e Montenegro.

31 maggio

■ Elezioni legislative si svolgono in Serbia e Montenegro; la partecipazione al voto è di circa il 56% (gli oppositori e gli albanesi del Kosovo non si recano a votare): il partito di Milosevic ha la maggioranza assoluta dei seggi in parlamento.

1 giugno

Il Comandante degli osservatori militari della Forza di Protezione delle Nazioni Unite in Jugoslavia (John Wilson) negozia il cessate il fuoco con le parti implicate nel conflitto jugoslavo; nel frattempo, il Rappresentante permanente della Bosnia-Erzegovina afferma che a Sarajevo è ripreso il bombardamento.

2 giugno

L'Assemblea parlamentare della Ueo adotta una raccomandazione in cui chiede alla Csce di rendere operativo un dispositivo obbligatorio di arbitraggio e rispetto della pace.

4 giugno

Ad Oslo il Consiglio Atlantico della Nato condanna il governo di Serbia e Montenegro quale principale responsabile del conflitto, chiede il ritiro dell'Armata federale dalla Bosnia-Erzegovina e lo scioglimento delle forze paramilitari.

Il presidente Bush esclude la possibilità di un intervento militare nell'immediato in Bosnia-Erzegovina e ricorda che non intende inviare soldati americani nel quadro di un'eventuale forza internazionale.

5 giugno

- Evacuazione, senza incidenti, della caserma Maresciallo-Tito a Sarajevo dove erano bloccati 800 soldati federali da due mesi: in cambio cedono il controllo dell'aeroporto.

8 giugno

* Risoluzione 758: cessate il fuoco per riaprire l'aeroporto di Sarajevo. Ordine di Belgrado ai serbi di Bosnia di cessare i combattimenti.

11 giugno

- Seduta inaugurale del parlamento jugoslavo di cui fanno parte deputati serbi e montenegrini.

14 giugno

- Belgrado: seguendo l'appello dei partiti d'opposizione, della chiesa ortodossa e dei sindacati indipendenti, una decina di migliaia di manifestanti chiedono le dimissioni di Milosevic.

15 giugno

- Dobrica Cosic, scrittore nazionalista, diventa presidente della nuova Federazione jugoslava.

A Sarajevo viene proclamato un cessate il fuoco unilaterale dal serbo-bosniaco Karadzic.

17 giugno

Viene firmato un trattato di difesa fra Zagabria e Sarajevo.

- I croati conquistano Mostar, in Erzegovina.

18 giugno

Ad Istanbul l'Organizzazione della Conferenza islamica chiede all'Onu un intervento armato in Bosnia.

- * Risoluzione 760: esclusi dall'embargo beni e prodotti per esigenze umanitarie.

La Slovenia chiede la creazione di un «corridoio di soccorso» e di zone di sicurezza in Bosnia-Erzegovina.

23 giugno

- Ancora massacri a Sarajevo, cannonate anche contro l'Onu.

27/28 giugno

Il Consiglio europeo si riunisce a Lisbona e dopo aver ribadito l'importanza della Conferenza di pace presieduta da Lord Carrington,

condanna l'esercito federale e la Serbia per il loro atteggiamento in Bosnia, chiede l'immediata riapertura dell'aeroporto di Sarajevo e decide di appoggiare l'eventuale uso di mezzi militari da parte dell'Onu per obiettivi umanitari.

28 giugno

Mitterrand fa una visita lampo a Sarajevo.

29 giugno

* La risoluzione 761 autorizza Boutros Ghali a mandare altri 1000 caschi blu (canadesi) a Sarajevo per la sicurezza e il funzionamento dell'aeroporto.

La CE stabilisce un ponte aereo umanitario su Sarajevo.

Luglio

• L'Acnur stima che il numero totale di rifugiati nella ex Jugoslavia ammonti a due milioni e mezzo, 680.000 dei quali dalla Bosnia (10.000 al giorno).

2 luglio

■ Milan Panic, uomo d'affari statunitense di origine jugoslava, diventa Primo Ministro della federazione serbo-montenegrina, su richiesta di Cosic.

4 luglio

■ Mate Boban proclama la nascita della «Comunità croata dell'Erzeg-Bosna».

8 luglio

A Monaco Bush e Mitterrand escludono qualsiasi intervento militare.

9-10 luglio

Ad Helsinki la Ueo e il Consiglio Atlantico aderiscono all'iniziativa dell'Onu per il monitoraggio in Adriatico. L'Italia coordina le unità europee nel Canale di Otranto.

La Jugoslavia viene sospesa dalla Csce.

13 luglio

* L'Onu adotta la risoluzione 764: creazione dei «corridoi umanitari».

20 luglio

A Bruxelles i Ministri degli Esteri della CE chiedono l'espulsione della Repubblica federale jugoslava da tutte le organizzazioni internazionali, compresa l'Onu.

21 luglio

Il nuovo Primo Ministro della Jugoslavia, Milan Panic, invita il Consiglio di Sicurezza a inviare degli osservatori in tutti gli aeroporti della Jugoslavia per controllare che l'Aviazione jugoslava non sia coinvolta in nessuna attività militare al di fuori del proprio territorio.

- Patto militare croato-bosniaco per coordinare le azioni contro i serbi.

22 luglio

Il rapporto di Boutros Ghali dichiara che non esistono le condizioni per una supervisione delle armi delle tre parti da parte delle Nazioni Unite.

Agosto

- Continuano i combattimenti intorno a Bihac, Sarajevo e Goradze ed in altre aree della Bosnia-Erzegovina settentrionale, mentre al sud i croati consolidano il controllo sulla Erzeg-Bosna.

1° agosto

- Lewis MacKenzie (canadese), comandante dell'Unprofor, viene sostituito dal gen. egiziano Hussein Ali Abdelrasik.

4 agosto

In alcune zone della Bosnia controllate dai serbi vengono scoperti i campi di detenzione di civili bosniaci; il mondo condanna, la CE e l'Onu chiedono che la Croce Rossa e osservatori internazionali vengano ammessi nei campi.

Tudjman viene rieletto presidente della Croazia, il suo partito, Hdz, prende il 60% dei seggi in parlamento.

7 agosto

- * Risoluzione 769: condanna degli abusi sui civili.

13 agosto

- * Risoluzione 770: chiede l'accesso ai campi di detenzione da parte della Croce Rossa al fine di vigilare sul trattamento dei detenuti.
- * Risoluzione 771: condanna le violazioni dei diritti dell'uomo in Bosnia-Erzegovina e in particolare la «pulizia etnica».

27 agosto

Conferenza di Londra: viene decretata la liberazione immediata di tutti i civili illegalmente detenuti nei campi controllati dalle tre parti in conflitto.

Lord Owen sostituisce Lord Carrington.

3 settembre

- Ad ovest di Sarajevo viene abbattuto un aereo italiano, che trasportava aiuti umanitari, con quattro uomini a bordo. Le attività umanitarie nell'area vengono sospese, riprenderanno all'inizio di ottobre.

A Ginevra si riunisce per la prima volta il Comitato direttivo creato nell'ambito della Conferenza internazionale sulla situazione della ex-Jugoslavia, sotto la presidenza congiunta di Cyrus Vance per l'Onu e Lord Owen per la CE.

11 settembre

- Autorità mediche a Sarajevo stimano in cinque mesi di combattimenti le perdite a più di 10.000 morti e 53.200 dispersi o eliminati.

14 settembre

- * La risoluzione 776 autorizza la protezione dei convogli di detenuti liberati.

18 settembre

I leader croati, musulmani e serbi rifiutano di sedersi al tavolo delle trattative; i colloqui si svolgono tramite incontri separati con Vance ed Owen.

19 settembre

- * La risoluzione 777 stabilisce che la nuova Jugoslavia non succeda all'ex Federazione socialista all'Onu.

22 settembre

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite vota l'esclusione della Repubblica federale jugoslava dall'Onu.

30 settembre

- Viene nominato il nuovo comandante dell'Unprofor, gen. Philippe Morillon (francese).

6 ottobre

- * Risoluzione 780: si chiede di costituire subito una commissione di esperti per indagare sulla violazione del diritto umanitario internazionale nell'ex-Jugoslavia.

7 ottobre

- Cattura serba della città-chiave Bosanski Brod.

9 ottobre

* Viene adottata la risoluzione 781 che vieta l'uso dello spazio aereo bosniaco.

9-15 ottobre

Inizia il dispiegamento delle forze Onu in Bosnia.

13 ottobre

A Ginevra i serbi accettano di ritirare i loro aerei dalla Bosnia-Erzegovina e di trasferirli nella Federazione jugoslava sotto il controllo di osservatori dell'Onu.

21 ottobre

- Si sospende il ponte aereo a causa del peggioramento del conflitto fra croati e musulmani in Bosnia centrale.

22 ottobre

Pubblicazione del rapporto di Tadeus Mazowiecki, secondo cui la «pulizia etnica» avrebbe in larga parte ottenuto i suoi scopi.

23 ottobre

Incontro delle tre fazioni a Sarajevo, sotto la presidenza del gen. Morillon, per la cessazione dei combattimenti. Fallito.

Boutros Ghali nomina i cinque membri della commissione incaricata di indagare sui crimini di guerra.

25 ottobre

I croati prendono Mostar (capitale dell'Erzeg-Bosna).

28 ottobre

Vance ed Owen presentano al Consiglio di sicurezza dell'Onu e alle parti interessate un progetto di assetto della Repubblica bosniaca; si prevede un unico Stato diviso in dieci regioni i cui confini dovrebbero essere tracciati seguendo aree geografiche più coerenti possibili, tenendo conto di fattori etnici, storici ed economici.

Novembre

- L'Acnur calcola a 581.000 i profughi che hanno abbandonato il territorio jugoslavo (solo in Germania sono 235.000). I profughi in Croazia sono 370.000.

14 novembre

Il presidente macedone Gligorov rende noto di aver chiesto a Boutros Ghali l'invio di forze di pace dell'Onu nel suo paese.

16 novembre

* La risoluzione 787 prevede l'embargo sul Danubio. Nato e Ueo deliberano la loro adesione alla risoluzione in questione.

19 novembre

Karadzic, leader dei serbi bosniaci, presenta una proposta alternativa a quella di Vance e di Owen: ai serbi andrebbe il 60% del territorio bosniaco.

8 dicembre

A Ginevra ciascuna delle parti in conflitto presenta proposte diverse di suddivisione del territorio in cantoni.

11 dicembre

* Risoluzione 795: si decide di impiegare i caschi blu in Macedonia.

12 dicembre

La CE, da Edinburgo, rimanda ancora una volta il riconoscimento della Macedonia a causa del veto del governo greco.

16 dicembre

Da Stoccolma, al vertice Csce, il Segretario di Stato americano, Eagleburger, propone l'istituzione di un tribunale internazionale sui crimini di guerra che giudichi i responsabili delle atrocità commesse in Bosnia; fra questi fa il nome del serbo Karadzic.

17 dicembre

I Ministri degli Esteri della Nato deliberano il loro appoggio ad ogni futura risoluzione dell'Onu relativa all'interdizione dello spazio aereo della Bosnia-Erzegovina. Gli Stati Uniti cominciano a prendere in considerazione la possibilità di un intervento armato in Bosnia.

18 dicembre

* La risoluzione 798 chiede libero accesso per la delegazione della Csce ai campi di detenzione in tutta la Bosnia.

20 dicembre

■ Elezioni parlamentari e presidenziali nella Repubblica federale di Jugoslavia: alla presidenza si riconferma Milosevic con il 56,3% dei voti mentre il suo partito prende la maggioranza in parlamento.

29 dicembre

- Il Primo Ministro Milan Panic, più moderato, perde la fiducia del nuovo parlamento e si dimette.

1993

2-4 gennaio

A Ginevra viene presentato il piano Vance-Owen, che prevede la creazione di dieci province nello Stato bosniaco.

8 gennaio

- A Sarajevo viene assassinato il vice Primo Ministro bosniaco Hakija Turajlic, mentre si trovava sotto la protezione di una scorta dell'Onu.

11 gennaio

Izetbegovic, nel corso di una visita a Parigi, chiede alla comunità internazionale di consentire ai musulmani bosniaci l'acquisizione di una limitata quantità di armi difensive.

12 gennaio

Karadzic accetta il progetto dei «principi costituzionali» per la Bosnia presentato al negoziato di Ginevra, condizionandolo all'approvazione del parlamento della «Repubblica serba di Bosnia».

20 gennaio

Il parlamento della «Repubblica serba di Bosnia» accetta il progetto di costituzione a patto che si raggiunga un accordo fra le parti in conflitto sulla suddivisione in province e che l'accordo venga sottoposto a referendum.

22 gennaio

- Le forze croate attaccano i territori della Krajina, controllati dai serbi e protetti dall'Unprofor, uccidendo due caschi blu francesi e ferendone tre.

Il portavoce del Dipartimento di Stato americano dichiara che gli Stati Uniti prenderanno in considerazione l'ipotesi di fornire armi ai musulmani bosniaci.

25 gennaio

- * La risoluzione 802 condanna l'offensiva croata nella Krajina.

5 febbraio

I negoziati di pace per la Bosnia si spostano a New York, nella sede Onu.

10 febbraio

Washington si affianca al processo di negoziazione di Vance ed Owen; il suo emissario speciale è Reginald Bartholomew.

22 febbraio

* Si decide la creazione di un tribunale internazionale (risoluzione 808).

Marzo

- I combattimenti sono concentrati attorno alle *enclaves* mussulmane della Bosnia orientale di Cerska, Srebrenica, Zepa e Goradze; continuano i combattimenti sul fronte dalmata; attacchi isolati serbi su Zara e Sebenico.

1° marzo

Vengono paracadutati viveri e medicine sul territorio bosniaco (come da progetto americano, a cui si affianca la Nato), anche se non con grande successo.

8 marzo

- Il generale Morillon si reca a Srebrenica, assediata dai serbi, e dichiara di restarvi fino all'apertura del corridoio umanitario.

20 marzo

La Bosnia-Erzegovina chiede alla Corte internazionale di giustizia la condanna di Serbia e Montenegro per la violazione sistematica del diritto internazionale (soprattutto in riferimento al genocidio), chiede inoltre di poter ricevere aiuti, compresa la fornitura di armi.

25 marzo

Izetbegovic e Boban firmano l'insieme del piano Vance-Owen.

31 marzo

Cyrus Vance lascia il suo incarico: sostituito dal norvegese Stoltenberg.

2 aprile

L'Assemblea della «repubblica serba di Bosnia» rigetta il piano Vance-Owen in quanto assegna ai serbi un territorio inferiore a quello che hanno conquistato con le armi, e chiedono negoziati diretti fra le parti.

5 aprile

Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna e Paesi Bassi mettono a disposizione gli aerei che, utilizzando basi italiane in un quadro Nato, assicureranno l'osservanza della risoluzione 816.

Germania, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, all'interno della Ueo, dispongono un'operazione di polizia sul Danubio.

14 aprile

Reginald Bartholomew, in qualità di emissario speciale del Presidente Clinton per l'ex-Jugoslavia, incontra Milosevic e Karadzic a Belgrado: gli Stati Uniti non accetteranno piani di pace che non rientrino nel piano Vance-Owen e sono disponibili a togliere l'embargo sulle forniture militari al governo bosniaco.

17 aprile

* La risoluzione 820 decreta l'embargo totale e la chiusura di tutte le comunicazioni via terra e via mare con Serbia e Montenegro; dovrà entrare in vigore dopo il 26 aprile (data del referendum in Russia).

18 aprile

• Espugnazione serba di Srebrenica.

20 aprile

■ Le due «Repubbliche serbe di Bosnia e di Croazia» dichiarano di unificarsi in vista della Grande Serbia.

Lord Owen si reca a Belgrado ma Karadzic ribadisce il rifiuto dei serbi di accettare il piano Vance-Owen.

23 aprile

Il presidente Clinton dichiara di prendere in seria considerazione la possibilità di bombardamenti aerei sulla Bosnia.

25-26 aprile

L'assemblea dei serbi di Bosnia respinge il piano di pace Vance-Owen.

27 aprile

• Dopo un incontro con i vertici militari Nato, il Capo di Stato Maggiore della Difesa Colin Powell esclude interventi Usa senza specifica autorizzazione Onu.

1 maggio

Atene ospita un vertice organizzato da Owen e Stoltenberg a cui partecipano anche i leader di Belgrado.

2 maggio

Karadzic accetta il piano di pace Vance-Owen a condizione che il parlamento dei serbi bosniaci lo accetti.

5 maggio

Il parlamento dei serbi bosniaci rimette la questione ad un referendum.

10 maggio

A Bruxelles i Ministri degli Esteri della CE decidono che devono indurre i serbi bosniaci ad accettare, anche perché Milosevic ha affermato di non voler più fornire armi, petrolio ed equipaggiamenti a Karadzic; è necessario anche consolidare le zone di sicurezza definite dalla risoluzione 824.

12 maggio

- Seselj minaccia il lancio di missili FF-22 contro bersagli civili occidentali se vi saranno attacchi aerei.

15-16 maggio

Il referendum fra i serbi bosniaci rigetta il piano di pace e riafferma l'indipendenza della «Repubblica serba di Bosnia» (96% dei votanti); Karadzic sostiene che ad essa spetti il 70% del territorio bosniaco.

22 maggio

A Washington viene formulata dai ministri degli esteri di Usa, Francia, Russia, Spagna e Gran Bretagna la proposta di congelare temporaneamente la situazione militare esistente e creare cinque zone di sicurezza oltre a quella di Sarajevo; Izetbegovic respinge questa proposta per paura che ciò condizioni le trattative di pace.

25 maggio

- * Risoluzione 827: istituzione di un tribunale internazionale sui crimini di guerra compiuti nella ex-Jugoslavia dal 1° gennaio 1991.

1° giugno

- A Belgrado Cosic viene destituito dal parlamento.

3 giugno

- * Risoluzione 836: adozione di un dispositivo militare e invio di altri 5 mila caschi blu; Usa e Nato possono usare gli aerei delle basi europee.

11 giugno

- A Novi Travnik due soldati dell'Hvo sono uccisi da soldati britannici dopo che un convoglio umanitario musulmano verso Tuzla era stato ripetutamente attaccato dai croati: è la prima volta che l'Unprofor apre il fuoco contro forze militari di una delle parti.

14 giugno

Boutros Ghali dichiara che il piano Vance-Owen può essere modificato; a Ginevra si definisce un nuovo piano che prevede la creazione di uno Stato federale composto dai tre Stati: Izetbegovic abbandona la conferenza, Milosevic e Tudjman restano.

22 giugno

Il Consiglio europeo respinge a Copenhagen la richiesta della Bosnia di terminare l'embargo sulle armi.

25 giugno

■ Belgrado approva il bilancio dello Stato: il 76,6% è per la difesa.

30 giugno

Il Consiglio di sicurezza dell'Onu respinge (anche se gli Usa votano a favore) la risoluzione per por fine all'embargo sulle armi a favore dei bosniaci.

* La risoluzione 847 estende il mandato dell'Unprofor fino al 30 settembre.

1 luglio

● Lo svedese gen. Wahlgren, comandante dell'Unprofor, viene sostituito dal francese gen. Cot.

7 luglio

● La Nato approva lo schieramento di 80 caccia-bombardieri d'attacco al suolo (Usa, UK, Francia e Olanda) nelle basi italiane.

8 luglio

A Tokio i paesi del G7 dichiarano di non accettare nessuna soluzione che non sia frutto di accordo fra tutte le parti.

11 luglio

Izetbegovic propone a Owen e Stoltenberg la creazione di una federazione di province, costituite su base economica e non etnica.

13 luglio

● L'Organizzazione della Conferenza Islamica da Islamabad offre all'Onu 17.000 soldati per difendere le aree protette.

27 luglio

● Le perdite totali della guerra in Bosnia sono stimate a 200.000 morti e tre milioni e mezzo di profughi su una popolazione di 4,4 milioni.

30 luglio

A Ginevra si raggiunge l'accordo per la creazione di una «Unione delle Repubbliche di Bosnia-Erzegovina», composta da tre repubbliche i cui confini restano da definire.

2 agosto

A Bruxelles gli Stati membri della Nato dichiarano di essere pronti ad utilizzare le loro forze aeree contro le forze serbe che assediano la città di Sarajevo.

6 agosto

- Il gen. Briquemont, comandante Onu in Bosnia, esprime seria preoccupazione per le rappresaglie contro i suoi 9.000 soldati in caso di attacchi aerei.

9 agosto

A Bruxelles vengono approvati all'unanimità i piani d'attacco messi a punto dal Comitato militare della Nato.

Karadzic dichiara che le forze serbe si stanno ritirando e minaccia ritorsioni qualora esse vengano colpite.

12 agosto

Il portavoce dell'Onu a Sarajevo dichiara che i serbi si stanno effettivamente ritirando, ma non tutte le fonti concordano.

16 agosto

A Ginevra riprendono i negoziati; le alture intorno a Sarajevo sono controllate dai caschi blu; la città verrà smilitarizzata e i caschi blu avranno completa libertà di movimento in Bosnia-Erzegovina.

20 agosto

A Ginevra Owen e Stoltenberg presentano un nuovo piano di spartizione della Bosnia su base etnica: il 53% del territorio andrebbe ai serbi (con un corridoio per unirli alla Krajina e alla Serbia), il 17% ai croati (con l'Erzegovina occidentale), il 30% ai musulmani; Sarajevo diventa città-Onu e Mostar va ai croati con amministrazione CE.

24 agosto

La CE propone la realizzazione nella zona di Mostar di una zona protetta per i due anni successivi al raggiungimento della pace.

* L'Onu, attraverso la risoluzione 859, chiede alle parti di raggiungere un accordo politico giusto e globale condiviso liberamente da tutti.

Le operazioni di aviolancio umanitario durano da due mesi con più di 7.400 tonnellate di beni e 1.400 tonnellate di medicine paracadutate.

30 agosto

A Ginevra riprende la conferenza di pace, dopo l'accettazione del piano di spartizione da parte di serbi e croati bosniaci e la disponibilità dei musulmani a proseguire le trattative.

1 settembre:

I croati non cedono alcun accesso al mare ai mussulmani di Bosnia: falliscono i colloqui di pace.

10 settembre

Gli Stati Uniti non sono disponibili a mandare truppe di terra in Bosnia.

14 settembre

Il presidente croato Tudjman dichiara che bosniaci e croati concorderanno una tregua e formeranno gruppi di lavoro per risolvere le controversie che ancora restano irrisolte, incluso l'accesso al mare per il futuro Stato musulmano.

16 settembre

- I soldati delle Nazioni Unite si interpongono fra serbi e croati.

19 settembre

Boutros Ghali dichiara che un'eventuale operazione Nato, che prevede l'invio di 50.000 uomini in Bosnia, non potrà essere finanziata dall'Onu; la Gran Bretagna è preoccupata dai costi mentre la Francia non vuole un comando americano.

23 settembre

La Croazia chiede all'Onu di disarmare i serbi che occupano il 30% del territorio croato, o di por fine alla (ormai inutile) missione dei caschi blu in quella zona.

28 settembre

L'Assemblea dei musulmani di Bosnia rifiuta il piano di pace perché non prevede la restituzione di alcuni territori occupati dai serbi e legittima in questo modo la «pulizia etnica».

29 settembre

Il parlamento bosniaco rifiuta il piano di pace.

1 ottobre

I mediatori Owen e Stoltenberg rinunciano a proseguire i colloqui di pace multilaterali, preferendo invece continuare i contatti a livello bilaterale.

7 ottobre

L'Unprofor accusa l'esercito regolare croato di azioni di «pulizia etnica» e altre violazioni dei diritti umani nei confronti dei serbi.

11 ottobre

Karadzic dichiara che l'assedio a Sarajevo è terminato e che è necessario ricostruire assieme, serbi e musulmani; sostiene che una volta raggiunto un accordo sui confini non occorrerà mandare in Bosnia i 50.000 uomini ipotizzati dalla Nato come forza di pace.

12 ottobre

- I musulmani cominciano a conquistare posizioni nei confronti dei serbi in Bosnia.

21 ottobre

Una commissione dell'Onu trova le prove del fatto che la violenza carnale sia stata usata dai serbi, in Bosnia, come arma di pulizia etnica.

29 ottobre

L'Unione Europea dichiara che è necessario usare «tutti i mezzi più appropriati» per assicurare l'arrivo degli aiuti umanitari in Bosnia-Erzegovina.

4 novembre

- La città di Vares (Bosnia) viene conquistata dai musulmani.

11 novembre

Gli ufficiali Onu presenti in Croazia chiedono a New York un ripensamento della loro missione, vista con sempre maggior ostilità dai croati e percepita come irrealistica dagli stessi ufficiali.

22 novembre

I Dodici si riuniscono in Lussemburgo e offrono un alleggerimento delle sanzioni alla Serbia in cambio della cessione di alcuni territori

(ammontanti al 4% in più rispetto ai termini dell'accordo precedentemente fallito) ai musulmani di Bosnia.

25 novembre

Comincia ad essere evidente che gli aiuti umanitari prolungano la guerra: si possono trovare in vendita in qualsiasi città della Bosnia ed alcuni ufficiali occidentali sostengono che, se non ci fossero, la pressione a trovare una soluzione aumenterebbe.

30 novembre

Ricominciano i colloqui di pace a Ginevra dopo due mesi di interruzione: i musulmani ripropongono la questione dello status di Sarajevo, su cui non c'è accordo.

3 dicembre

I colloqui di pace a Ginevra falliscono.

5 dicembre

- Si intensificano i combattimenti su tutti i fronti bosniaci.

19 dicembre

Con le elezioni politiche in Serbia Milosevic viene confermato alla guida del paese. Il suo partito, il Partito socialista di Serbia, conquista infatti poco meno della maggioranza assoluta di seggi in parlamento: 123 su 250; l'Opposizione democratica di Serbia: 45; il Partito radicale serbo: 39; il Partito democratico: 29; il Partito democratico di Serbia: 7; la Comunità democratica degli ungheresi in Vojvodina: 5; la Coalizione dei partiti albanesi: 2.

21 dicembre

Nuovi colloqui a Ginevra: i serbi e i croati sembrano disposti a concedere il 33,33% del territorio bosniaco ai musulmani e l'accesso al mare tramite il porto di Neum.

LISTA DELLE SIGLE

Acnur	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
Bers	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
Birs	Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo
Cefta	Central Europe Free Trade Agreement
CE	Comunità Europea
Csce	Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa
Ddi	Dieta democratica istriana
Ecmm	European Community Monitoring Mission
Efta	European Free Trade Association
Fmi	Fondo monetario internazionale
FFAA	Forze Armate
Gatt	General Agreement on Tariffs and Trade
Hdz	Hrvatska demokratska zajednica (Comunità democratica croata)
Hvo	Hrvatsko Vijece Odbrane (Consiglio di difesa croato)
Jat	Jugoslovenski aero-transport (Linea aerea jugoslava)
Jna	Jugoslovenska narodna armija (Armata popolare jugoslava)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Pil	Prodotto interno lordo
Frj	Federalna Republika Jugoslavija (Repubblica federale jugoslava)
Rsk	Republika srpska Krajina (Repubblica serba di Krajina)
Sda	Stranska demokratske akcije (Partito per l'azione democratica)
Sds	Srpska demokratska stranka (Partito democratico serbo)

Tlt	Territorio libero di Trieste
UE	Unione europea
Ueo	Unione dell'Europa occidentale
Unprofor	United Nations Protection Force
Vmro-Dpmne	Vnatresna makedonska revolucionerna organizacija-Demokratska partija za makedonsko nacionalno edinstvo (Organizzazione interna rivoluzionaria macedone-Partito democratico per l'unità nazionale macedone)
V-RS	Vojska-Republika srpska (Esercito della repubblica serba di Bosnia)

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*
8. Roberto Aliboni (a cura di), *L'Europa tra Est e Sud: sicurezza e cooperazione*
9. Roberto Spanò (a cura di), *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa*
10. Giovanni Barberini, Natalino Ronzitti (a cura di), *La nuova Europa della Csce. Istituzioni, meccanismi e aspetti operativi della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa*
11. Marco Carnovale (a cura di), *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata. Attori nazionali e spettatori internazionali del conflitto ex-Jugoslavia*

209. *Cespi/Centro studi di politica internazionale*

2. V. Antonelli, *La Germania della svolta. Vecchi e nuovi protagonisti della politica di Bonn*
3. Umberto Cerroni (a cura di), *Urss e Cina. Le riforme economiche*, Scritti di Umberto Cerroni, Enrica Collotti Pisichel, Renzo Daviddi, Claudio De Vincenti, Sergio Minucci, Piercarlo Padoan, Giuseppe Regis, Gianni Salvini, Maria Siddivò
4. Maria Cristina Ercolessi, *Conflitti e mutamento politico in Africa. Il ruolo degli attori esterni e delle relazioni inter-africane negli anni ottanta*

Sezione II

1. Gianluca Devoto (a cura di), *Il disarmo in Europa. Da Vienna a Parigi: gli accordi sulle riduzioni delle forze convenzionali*. Scritti di Dimitri Batani, Alessandro Cordelli, Marco De Andreis, Gianluca Devoto, Paolo Farinella, Francesco Leuci, Giuseppe Nardulli, Rodolfo Ragionieri

750. *Ipalmo — Istituto per le relazioni tra l'Italia e i paesi dell'Africa, America latina e Medio oriente*

1. Ipalmo, *Cooperazione allo sviluppo: una sfida per la società italiana*
2. Ipalmo, *Il Golfo della crisi. Tensioni e politica dell'Italia nel Golfo Persico Arabo*
3. Ipalmo, *Amilcar Cabral e l'indipendenza dell'Africa*
4. Ipalmo, F. Tana, *La lezione del Libano. La missione della forza multinazionale e la politica italiana*
5. Ipalmo, *Cooperazione allo sviluppo, nuove frontiere per l'impegno dell'Italia*
6. G. Calchi Novati, *Dopo l'apartheid. Il processo di cambio in Sud Africa*
7. D. Fanciullacci, C. Guelfi, G. Pennisi (a cura di), *Valutare lo sviluppo. Volume I: metodologia e tecnica della valutazione retrospettiva dei progetti*
8. D. Fanciullacci, C. Guelfi, G. Pennisi (a cura di), *Valutare lo sviluppo. Volume II: il processo decisionale*

1360. *Collana di Scienza politica e Relazioni internazionali, diretta da Umberto Gori*

1. Samuel P. Huntington, *Ordinamento politico e mutamento sociale. Analisi dei fattori di crisi del sistema e delle soluzioni possibili*
2. Zbigniew K. Brzezinski, *Storia dell'Urss e delle democrazie popolari. L'evoluzione dei rapporti tra i paesi comunisti dal 1945 agli anni '60. Un'analisi critica*
3. Fulvio Attinà, *I conflitti internazionali. Analisi e misurazione*
4. E.S. Quade, W.I. Boucher (a cura di), *Analisi dei sistemi e processi decisionali*
5. Adriano Pappalardo, *Governi di coalizione in Europa (1945-1977)*
6. Giuseppe de Vergottini, *Una costituzione democratica per la Spagna*
7. J.E. Dougherty, R.L. Pfaltzgraff Jr., *Relazioni internazionali: teorie a confronto*
8. Umberto Gori, *Natura e orientamenti delle ricerche sulla pace*
9. Fulvio Attinà, *Diplomazia e politica estera*
10. Umberto Gori, Orio Onori (a cura di), *Tecniche di analisi per le decisioni politiche e economiche*
11. Leonardo Morlino, *Come cambiano i regimi politici: strumenti di analisi*
12. Fulvio Attinà, *La politica internazionale contemporanea (1945-1980)*
13. Marco Cesa, *L'equilibrio di potenza. Analisi storica e teorica del concetto*
14. Fulvio Attinà, *Politica internazionale contemporanea (1945-1987)*
15. Pietro Grilli di Cortona, *Le crisi politiche nei regimi comunisti. Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia da Stalin agli anni ottanta*
16. Progetto Forum Humanum, *Le paci possibili*. Prefazione di Umberto Colombo, introduzione di Umberto Gori
17. Forum per i problemi della pace e della guerra, *Il commercio delle armi. Per un controllo nei trasferimenti internazionali di armamenti*
18. Gabriele Patrizio, *Tempo e diplomazia. Un'analisi cronopolitica delle crisi internazionali*
19. Pietro Grilli di Cortona, *Rivoluzioni e burocrazie. Continuità e mutamento negli stati rivoluzionari*

1574. *Storia diplomatica, collana diretta da Enrico Serra*

1. Enrico Serra, *La diplomazia in Italia*
2. Roberto Gaja, *Introduzione alla politica estera dell'era nucleare*
3. Enrico Serra (a cura di), *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*
4. Giancarlo Giordano, *Carlo Sforza: la diplomazia 1896-1921*
5. Fabrizio Ghilardi, *L'Europa degli equilibri 1815-1890*
6. Enrico Deceleva, *L'incerto alleato. Ricerche sugli orientamenti internazionali dell'Italia unita*
7. Enrico Serra, *Alberto Pisani Dossi diplomatico. Con scritti inediti di P.D.*
8. Enrico Serra (a cura di), *Professione diplomatico*
10. Silvio Fagiolo, *La Russia di Gorbaciov. Il nuovo corso della politica russa settanta anni dopo l'Ottobre*
11. Giuseppe Caprotti, *Alto Adige o Südtirol? La questione altoatesina o sudtirolese dal 1945 al 1948 e i suoi sviluppi: studio degli archivi diplomatici francesi*
12. Marco Lenci, *Eritrea e Yemen. Tensioni italo-turche nel Mar Rosso*. Presentazione di Enrico Serra
13. Enrico Serra, *L'Italia e le grandi alleanze nel tempo dell'imperialismo. Saggio di tecnica diplomatica*
14. Enrico Serra (a cura di), *Professione: diplomatico*. Vol. 2°
15. Maria Pansa, *In viaggio con un'ambasciatrice. Ricordi e testimonianze della belle époque*
15. Maria Pansa, *In viaggio con un'ambasciatrice. Ricordi e testimonianze dalla bell'époque*
16. Giancarlo Giordano, *Carlo Sforza: la politica 1922-1952*

Dopo il riconoscimento internazionale dell'indipendenza di Slovenia e Croazia, il 15 gennaio 1992, la situazione nella ex-Jugoslavia è precipitata. Il conflitto tra Serbia e Croazia si è allargato alla Bosnia-Erzegovina, riportando in Europa gli orrori della guerra «calda», combattuta sul campo, che quarantacinque anni di «guerra fredda» avevano fatto dimenticare. Questo volume, partendo da quella data, si riallaccia a quello che lo Iai ha pubblicato in questa stessa collana, *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa* (a cura di Roberto Spanò), e la cui analisi lì si fermava. Due anni dopo, sui Balcani incombe la minaccia di un ulteriore allargamento della guerra, questa volta anche al di fuori dei confini della ex-Jugoslavia.

Quest'opera si rivolge a coloro che, nel pubblico italiano, considerano da una parte capire le origini e lo sviluppo del conflitto in modo più approfondito di quanto non sia stato possibile attraverso i *mass media*, che ne hanno trattato in modo spesso solo anedddotico e impressionistico, e dall'altra meditare sul perché così poco sia stato fatto per fermare le stragi tuttora in corso.

Il volume è frutto del lavoro del gruppo di studio sui Balcani dell'Istituto Affari Internazionali, che in questi anni ha analizzato criticamente la dissoluzione della Jugoslavia, cercando anche di essere propositivo dal punto di vista di un paese, l'Italia, che se non altro per la sua vicinanza si deve considerare direttamente interessato. In esso sono raccolti scritti di Marco Carnovale, Andreas Corti, Maurizio Cremasco, Ettore Greco, Marco Lachi, Alessandro Politi e Roberto Spanò.

L. 35.000, i.i.

ISBN 88-204-8374-2



9 788820 483746