

Le identità in contrasto della Bosnia e Erzegovina a pochi mesi dalle elezioni

di Antonio Stango*

Il punto di Antonio Stango sull'attuale situazione sociopolitica in Bosnia e Erzegovina e le prospettive di adesione all'UE e alla NATO del Paese

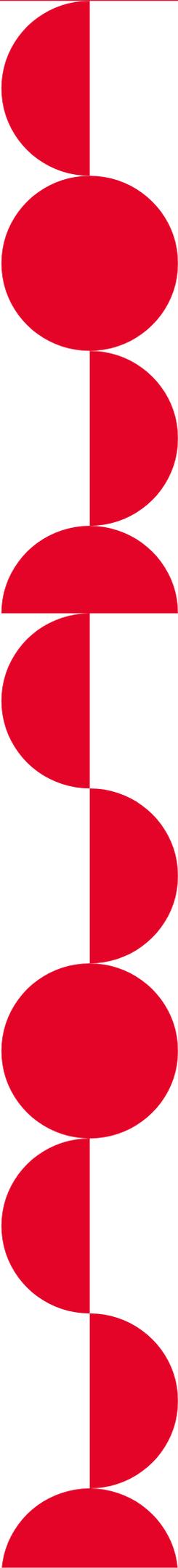
L'Accordo di Dayton 27 anni dopo

Proclamatasi indipendente dalla Jugoslavia nel marzo 1992, in seguito a un referendum votato a grande maggioranza dai cittadini di etnia bosgnacca (allora definita 'musulmana') e croata, ma boicottato da quelli di etnia serba, la Bosnia e Erzegovina fu da allora per quasi quattro anni il campo di uno dei conflitti più sanguinosi avvenuti in Europa dopo il 1945, con più di 100.000 morti e due milioni di profughi. L'assedio della capitale Sarajevo, la pulizia etnica, gli stupri sistematici e il genocidio di più di 8.000 musulmani a Srebrenica nel luglio 1995 portarono all'operazione *Deliberate Force* condotta dalla NATO, con tre settimane di bombardamenti aerei sulle postazioni serbe (richiamandosi alla Risoluzione 836/1993 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU), e infine all'Accordo di Pace negoziato a Dayton, in Ohio.

Firmato a Parigi nel dicembre 1995 dai presidenti di Serbia, Croazia e Bosnia e Erzegovina, alla presenza dei capi di Stato o di governo di Francia, Stati Uniti, Regno Unito, Germania e Federazione Russa, l'Accordo stabilì l'uguaglianza sovrana delle Parti contraenti, l'impegno a risolvere le controversie con mezzi pacifici, il pieno rispetto dei diritti umani e in particolare dei diritti dei rifugiati e degli sfollati, nonché la cooperazione con gli organismi designati dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nell'indagare e perseguire le violazioni del diritto internazionale umanitario. L'allegato 4 dell'Accordo è da allora la Costituzione dello Stato, composto da due 'entità' distinte sulla base di una relativa omogeneità etnica: la Federazione di Bosnia ed Erzegovina (con circa 2.200.000 abitanti, dei quali orientativamente il 73% bosgnacchi e il 22% croati) e la Republika Srpska (con circa 1.200.000 abitanti, dei quali oltre l'80% serbi). Uno status speciale ha il distretto autonomo di Brčko, con circa 80.000 abitanti fra i quali nessuno dei tre principali gruppi etnici raggiunge la maggioranza assoluta.

Ciascuna delle tre comunità etniche ha di fatto la possibilità di bloccare riforme e altre decisioni a livello statale, sia attraverso il Parlamento bicamerale che attraverso la presidenza dello Stato tripartita stabilita dall'Accordo, che prevede la rotazione ogni otto mesi tra un membro bosniaco, un serbo e un croato.

L'allegato 10 dell'Accordo ha inoltre istituito l'Alto Rappresentante degli Stati contraenti, dotato di un suo Ufficio (*Office of the High Representative*), per sovrintendere all'attuazione della parte civile dell'Accordo stesso. Nel corso degli anni tale autorità ha interpretato i propri poteri in modo estensivo, dimettendo funzionari pubblici e imponendo modifiche legislative: un caso particolarmente significativo è stato nel luglio 2021 un emendamento al codice penale che rende reato la negazione pubblica, la banalizzazione o la giustificazione di genocidi, crimini contro l'umanità o crimini di guerra se affermate in un modo che possa incitare alla violenza o all'odio. I dirigenti politici della Republika Srpska, che rifiutano di ammettere che i massacri di Srebrenica abbiano costituito un genocidio (nonostante le sentenze in proposito del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia), chiedono anche per questo l'abolizione della figura



dell'Alto Rappresentante: una richiesta sostenuta dalla Federazione Russa. Il Parlamento della Repubblica Srpska ha intanto approvato una legge che dichiara nulle tutte le azioni dell'Alto Rappresentante nel suo territorio.

Altro elemento che esercita un ruolo di rilievo nella politica della Bosnia e Erzegovina è il Consiglio di Attuazione della Pace (*Peace Implementation Council*) costituito da 55 fra Stati e organismi internazionali, 11 dei quali – compresa l'Italia, che è anche il secondo partner commerciale del Paese dopo la Germania – formano un Consiglio Direttivo che si riunisce ogni due settimane a Sarajevo, a livello di ambasciatori, con l'Alto Rappresentante.

Un contestato sistema elettorale

Quando, il 4 maggio, la Commissione Elettorale Centrale della Bosnia e Erzegovina ha fissato per il 2 ottobre prossimo le elezioni per i tre membri della presidenza della Repubblica, per i 42 della Camera dei Rappresentanti statale (28 per la Federazione croato-bosgnacca di Bosnia ed Erzegovina e 14 per la Republika Srpska) e per altri organismi del Paese, l'annuncio è stato accolto con disappunto dal partito di riferimento dei croati della Federazione. Dragan Čović, leader dell'Unione Democratica Croata (*Hrvatska Demokratska Zajednica* – HDZ), ha infatti dichiarato che svolgere le elezioni prima di una riforma elettorale che istituisca collegi su base etnica, per superare l'attuale condizione di sfavore dei candidati croati dovuta al fatto che i bosgnacchi nella Federazione sono in maggioranza, costituirebbe una "minaccia diretta alla pace e alla stabilità politica". Una delle problematiche evidenziate è che l'elezione dei membri della presidenza tripartita (con un mandato di 4 anni) avviene con suffragio universale diretto, ma – mentre il serbo è eletto nella Republika Srpska – il bosgnacco e il croato sono eletti insieme nella Federazione di Bosnia e Erzegovina: gli elettori bosgnacchi sono dunque determinanti nell'elezione anche del membro croato, potendo favorire un candidato che reputino vicino ai loro interessi. Il punto sembra essere molto più delicato dell'altro aspetto critico della questione, cioè il fatto che il governo centrale non è ancora riuscito ad adottare un bilancio per l'anno in corso che includa lo stanziamento dei fondi necessari per le elezioni.

A rendere più complicata la materia, in concomitanza con le elezioni nazionali sono previste nella Federazione di Bosnia e Erzegovina quella della locale Camera dei Rappresentanti e nella Republika Srpska quelle dell'Assemblea parlamentare, di un presidente e due vicepresidenti, nonché dei deputati di dieci assemblee cantonali. I membri dei Parlamenti delle due entità eleggeranno poi a loro volta i 15 membri della Camera dei Popoli statale: 5 per i bosgnacchi, 5 per i croati e 5 per i serbi. I cittadini non registrati come appartenenti a tali gruppi etnici (fra i quali ebrei, rom e albanesi) sono esclusi dalla possibilità di essere eletti alla presidenza e alla Camera dei Popoli: una discriminazione che la Corte Europea dei Diritti Umani ha condannato, sulla base di ricorsi individuali, con sentenze del 2009, del 2014 e del 2016, senza però ottenere alcuna modifica costituzionale nonostante le successive raccomandazioni in proposito da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Le modifiche proposte dall'HDZ istituirebbero all'interno della Federazione dei distretti elettorali su base etnica in cui gli elettori potrebbero votare solo per i rappresentanti della propria comunità per tutti i livelli, fino alla presidenza dello Stato; ipotesi decisamente respinta dalla parte bosgnacca, che teme che costituisca la base per una secessione. Un percorso verso l'indipendenza della Republika Srpska sembra invece essere l'aspirazione dell'Alleanza dei Socialdemocratici Indipendenti serbo-bosniaci (*Savez Nezavisnih Socijaldemokrata* – SNSD) e del suo leader Milorad Dodik, membro della presidenza tripartita, che ha ventilato la possibilità che la componente serba si ritiri dalle istituzioni statali – comprese le forze armate.



Mentre le esigenze dell'etnia croata sono difese dal governo di Zagabria, Dodik ha il sostegno non solo di Belgrado ma anche di Mosca, i cui legami storici con i serbi sono un fattore rilevante in tutto lo scenario dei Balcani.

Le prospettive di adesione all'UE e alla NATO e le relazioni con altri Paesi

La posizione dell'UE circa la domanda di adesione della Bosnia e Erzegovina, presentata nel febbraio 2016, è ferma alle conclusioni del Consiglio Europeo del dicembre 2019, conformi al parere della Commissione. Il Paese è infatti ancora lontano dal soddisfacimento dei criteri di Copenaghen: rispetto a quelli politici, ha bisogno di rafforzare le proprie istituzioni per garantire democrazia, Stato di diritto, diritti umani e protezione delle minoranze; per quelli economici, deve stabilire un'economia che possa essere competitiva all'interno del mercato comune e attuare pienamente gli obblighi derivanti dall'accordo di stabilizzazione e associazione; circa l'allineamento all'*acquis* comunitario, dovrà riuscire ad approvare e a far rispettare i relativi atti legislativi che consentano la necessaria armonizzazione. Più specificamente, per ottenere l'apertura dei negoziati di adesione, la Bosnia e Erzegovina dovrà compiere progressi sostanziali in 14 priorità indicate dalla Commissione nei campi della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti fondamentali, della riforma costituzionale e della pubblica amministrazione.

Il rifiuto della Republika Srpska di consentire alcuni trasferimenti di competenze dalla propria entità verso il livello statale ha reso intanto difficile l'accesso del Paese a quote di fondi previsti dallo Strumento di Assistenza Preadesione (IPA) e dall'analogo strumento per lo sviluppo agricolo (IPARD).

Non meno ostacoli incontra il percorso di un'eventuale adesione della Bosnia e Erzegovina alla NATO, il cui ruolo è stato essenziale nell'attuazione dell'Accordo di Dayton. Dopo avere costituito nel 1995 una missione di mantenimento della pace con 60.000 effettivi, progressivamente ridotti, nel dicembre 2004 la NATO ha trasferito tale responsabilità all'UE, che conduce da allora l'operazione militare denominata EUFOR Althea con un mandato esecutivo del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Lo schieramento di questa missione sul campo è passato dai circa 7.000 effettivi iniziali ai 600 dell'inizio di quest'anno, mantenendo la possibilità di ampliarsi rapidamente in caso di necessità: infatti in marzo, temendo possibili implicazioni del conflitto in Ucraina per la stabilità dell'area, EUFOR ha dispiegato altri 500 elementi, traendoli dalle forze messe a disposizione per l'operazione da Austria, Bulgaria, Romania e Slovacchia.

La NATO mantiene un quartier generale militare a Sarajevo, sia per assistere le autorità del Paese nel processo che potrebbe portare all'adesione che per fornire supporto logistico alla missione dell'UE. Nel 2006 la Bosnia e Erzegovina ha aderito al programma *Partnership for Peace* e nel 2010 è stata invitata a seguire il Piano d'Azione per l'Adesione, che prevede l'attuazione di un programma di riforme; ma l'avvio del piano è stato sbloccato solo nel dicembre 2018, soprattutto per le resistenze da parte della Republika Srpska a trasferire a livello statale le strutture militari sul proprio territorio. Le autorità della Republika Srpska si oppongono ad ogni modo all'adesione alla NATO e indicano come esempio da seguire la neutralità militare della Serbia. Particolarmente minacciosa è stata in marzo una dichiarazione dell'ambasciatore russo a Sarajevo, secondo il quale, se la Bosnia e Erzegovina aderisse alla NATO, la Federazione Russa sarebbe «pronta a rispondere», citando esplicitamente «l'esempio dell'Ucraina».

Dopo il 24 febbraio, Milorad Dodik come membro serbo della Presidenza tripartita ha espresso una posizione di neutralità rispetto all'invasione, mentre il membro croato e quello bosgnacco l'hanno condannata. Nel quadro del suo sostegno alla Republika Srpska, il governo russo continua peraltro a negare che a Srebrenica nel 1995 sia stato compiuto un genocidio e a dichiarare che i due massacri del mercato di Sarajevo compiuti da forze



serbo-bosniache nel 1994 e nel 1995, come stabilito da sentenze del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia, siano stati inscenati dagli assediati bosgnacchi.

Le forze armate statali hanno circa 9.000 effettivi in servizio attivo e sono composte dall'ex esercito croato-bosgnacco della Federazione di Bosnia ed Erzegovina e dall'ex esercito della Republika Srpska; le due forze sono state unificate ai sensi della Legge sulla Difesa del 2003. Il bilancio del Ministero della Difesa è circa lo 0,9% del PIL, ovvero intorno ai 350 milioni di euro. I sistemi d'arma a sua disposizione sono ancora principalmente quelli in dotazione nella ex Jugoslavia negli anni Novanta, con modeste integrazioni fornite da altri Paesi europei e dagli Stati Uniti.

Oltre ai Paesi dell'UE e della NATO, alla Federazione Russa e alla Serbia, sulla Bosnia e Erzegovina tendono ad esercitare influenza alcuni governi che in varia misura si richiamano all'Islam, tenendo conto del fatto che, secondo un censimento del 2013, il 50,1% della popolazione si definisce bosgnacco – cosa che viene associata alla religione musulmana (mentre i serbi sarebbero il 30,8% e i croati il 15,4%).

La Turchia, la cui presenza ha evidenti ragioni storiche dall'epoca ottomana, anche avvalendosi della propria Agenzia per la Cooperazione e lo Sviluppo ha finanziato progetti in vari campi, fra i quali la ricostruzione di moschee, organizzato importanti scambi culturali e promosso gruppi lobbistici. L'Arabia Saudita ha investito in diversi settori e nel 2000 ha costruito la più grande moschea della capitale, intitolata a re Fahd, con annesso un centro culturale dallo stesso nome. Particolarmente attivo è il regime iraniano, che nel 1994-95, anche grazie agli stretti rapporti con l'allora leader bosgnacco Alija Izetbegovic, di orientamento islamista, inviò in Bosnia e Erzegovina non meno di 3.000 combattenti del Corpo delle Guardie della Rivoluzione Islamica e circa 400 militari libanesi di Hezbollah. Dopo l'Accordo di Dayton, richiamò quelle truppe, ma ha poi organizzato una considerevole presenza nel Paese attraverso media in lingua locale e centri religiosi, educativi e culturali, in particolare a Sarajevo, Tuzla, Mostar e Zenica. Dal 1996 opera nella capitale l'istituto "Ibn Sina" per la cooperazione scientifica e culturale tra studiosi iraniani e bosniaci; dal 2003 la fondazione "Mulla Sadra", guidata dal religioso sciita Akbar Eydi, che tende ad avvicinare i musulmani sunniti bosniaci allo sciismo e a diffondere la narrativa ufficiale del regime di Teheran sulla politica internazionale, anche attraverso i social network e un canale YouTube; dal 2010 un'associazione di amicizia bosniaco-iraniana, che include militari, politici e religiosi dei due Paesi e sostiene candidati bosgnacchi alle elezioni di vari livelli. L'Iran trasmette inoltre in bosniaco sul canale televisivo "Sahar Balkan", che ha anche il suo sito web, e sono stati firmati accordi per la trasmissione di film e documentari iraniani, tradotti in lingua bosniaca, su canali televisivi locali.

A differenza che in altri Paesi dei Balcani occidentali, la Cina non ha per il momento investito molto in Bosnia e Erzegovina; tuttavia, è presente in particolare nella Republika Srpska, con 29 progetti prevalentemente su infrastrutture ed energia. Dal 2019, con un prestito di circa 600 milioni di euro, finanzia la costruzione di una centrale a carbone presso Tuzla.

Le gravità della situazione economica è per la Bosnia e Erzegovina un elemento di potenziale disgregazione che si aggiunge ai contrasti interetnici. Secondo un sondaggio del Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione pubblicato nel novembre 2021, il 47% dei bosniaci tra i 18 e i 29 anni pensa di emigrare, temporaneamente o permanentemente, non vedendo prospettive nel Paese – la cui popolazione è calata di almeno 900.000 persone dal 1991.

*

Antonio Stango, Analista ed esperto di organizzazioni internazionali