

L'Allargamento inevitabile? Bosnia Erzegovina e Kosovo verso l'integrazione nell'UE

*Luisa Chiodi, Francesco Martino, Andrea Oskari Rossini,
Osservatorio Balcani e Caucaso*

Ricerca qui presentata è stata realizzata da Osservatorio Balcani e Caucaso nell'ambito del progetto *L'Italia e i Balcani tra interessi nazionali e leadership europea: il ruolo italiano nel processo di allargamento comunitario all'area balcanica* promosso con la Fondazione Circolo Fratelli Rosselli con il contributo dell'Unità Analisi, Programmazione e Documentazione Storico Diplomatica (UAP) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) nel quadro della Legge 948/82, ex Art. 2.

I paper qui presentati sono in corso di pubblicazione sul numero 1/2015 dei *Quaderni del Circolo Rosselli QCR*, rivista quadrimestrale diretta da Valdo Spini e stampata da Pacini Editore.

Indice

Introduzione.....	1
L'Allargamento inevitabile? Un processo da compiere tra fatiche e novità politiche...	1
La Bosnia Erzegovina.....	2
“No progress” report.....	2
L'iniziativa anglo-tedesca.....	2
Sarajevo.....	2
Bastoni e carote.....	2
La diplomazia del pallone.....	2
Ipotesi.....	2
Effetto Ucraina.....	2
Il crepuscolo.....	2
I conservatori.....	2
La rivolta.....	2
Il Kosovo.....	4
L' Associazione delle municipalità serbe in Kosovo (ASM), cartina di tornasole del processo di normalizzazione.....	4
Il nord nel limbo.....	4
Građanska Inicijativa Srpska, partito dei serbi del Kosovo, o di Belgrado?.....	4
Accordo a livello politico, ma le comunità si sentono marginalizzate.....	5
Far ripartire il processo negoziale: opportunità e rischi.....	5

Introduzione

Luisa Chiodi – PhD in Scienze politiche e sociali presso l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole (FI), laurea in Scienze politiche presso l'Università degli Studi di Milano, dirige Osservatorio dal 2006. Dal 2003 al 2008 è stata docente a contratto di Storia e istituzioni dell'Europa orientale presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bologna e ha insegnato in numerosi corsi universitari in Italia e all'estero. Ha curato vari volumi, coordinato progetti di ricerca e si interessa di società civile e dinamiche sociali transnazionali nel post-comunismo.

L'Allargamento inevitabile? Un processo da compiere tra fatiche e novità politiche

Con la fine del 2014, il processo di allargamento dell'UE ai Balcani è tornato di attualità nell'agenda politica europea. L'integrazione nell'Unione Europea costituisce una prospettiva politica fondamentale per il sud-est Europa e riveste una notevole importanza anche per il nostro paese oltre che per il futuro dell'UE stessa.

Seppur tardivamente, Bruxelles ha proposto al sud-est Europa l'integrazione europea come strumento per la stabilizzazione regionale dopo un decennio di guerre. Annunciata nel 1999 dopo l'intervento militare della NATO in Kosovo, la prospettiva europea dei Balcani prende piede dopo il Consiglio Europeo di Salonicco nel 2003 che avviava il percorso di integrazione della regione.

Fino alla crisi economica internazionale del 2008, i Balcani hanno vissuto alcuni anni di crescita economica e speranza di riscatto. Ma la congiuntura globale ha colpito pesantemente la regione: lo shock per il crollo degli investimenti esteri, il ridursi dell'accesso al credito, la contrazione delle rimesse hanno avuto conseguenze pesanti sulla gran parte delle economie del sud-est Europa, tutte fortemente dipendenti dall'esterno.

In conseguenza di ciò anche la crisi politica dell'UE ha avuto ripercussioni sui

Balcani e da allora si è parlato incessantemente di fatica dell'allargamento e del rischio che il grande successo della politica estera comune fosse arrivato al capolinea.

In realtà, il processo di integrazione europea, lontano dai riflettori, è proseguito e la Croazia è diventata 28mo stato dell'UE nel 2013 come previsto. Accanto a ciò altri significativi passi avanti si sono visti nella regione negli ultimi anni: dal consolidamento democratico dell'Albania, agli accordi di Bruxelles del 2013 tra Belgrado e Pristina, fino all'ottenimento dello status di candidato di Serbia e Albania, rispettivamente a gennaio e giugno 2014.

L'attualità politica mostra la precarietà di ogni risultato ottenuto nel percorso europeo di ciascun paese preso singolarmente come nel miglioramento delle relazioni interregionali. Banalmente, è bastata una partita di qualificazione al campionato europeo di calcio tra Serbia e Albania, giocata a Belgrado, per provocare serie tensioni politiche tra i due paesi e ripetuti episodi di violenza nella regione.¹

Sono numerosi i contenziosi bilaterali da risolvere e la fragilità istituzionale resta il vero nodo sulla strada del cosiddetto “member state building” europeo dei paesi della regione.² E d'altro canto ciò conferma la necessità per Bruxelles di non lasciare i Balcani a se' stessi se vuole evitare il serio rischio di abbandonarli a una pericolosa marginalità.

La nomina del nuovo presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker, dopo le elezioni del Parlamento Europeo nel maggio del 2014, ha alimentato per alcuni mesi le inquietudini circa il disimpegno nel sud-est Europa. Tra le prime dichiarazioni del nuovo presidente, infatti, c'è stata l'indicazione del

1 Si veda ad esempio Nicola Pedrazzi <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Serbia-Albania-calcio-e-nazione-oppio-dei-popoli-156621>.

2 Si veda il rapporto dello European Stability Initiative all'origine di questa fortunata espressione, ESI, Member state building and the Helsinki moment, 13 January 2005, http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=67&newsletter_ID=6 e il recente: Soeren Keil and Zeynep Arkan, The Eu and Member State Building in the Balkans, Routledge, 2015.

fatto che non si sarebbero visti nuovi allargamenti nei prossimi 5 anni.³ Benché ciò abbia scatenato grandi polemiche, in realtà è noto a tutti che i tempi per completare il processo di integrazione del sud-est Europa siano ancora lunghi. Se la leadership serba pubblicamente si è data come traguardo il 2020, per gli altri paesi della regione il tempo necessario per l'ingresso nell'UE può solo essere uguale o realisticamente superiore.

A peggiorare il clima le indiscrezioni circa la composizione della Commissione Europea che facevano riferimento alla cancellazione della Direzione Generale incaricata di accompagnare il processo di integrazione europea della regione. In questi anni la presenza della DG Allargamento è stata chiave nell'avanzamento del percorso di integrazione di tutti paesi del sud-est Europa. La preoccupazione era di vedere arenarsi il processo virtuoso in atto sia per via della mancanza di un sostegno costante e coerente da parte della Commissione sia per il segnale politico che si sarebbe dato.

A fine settembre, la notizia della nascita della DG Politiche europee di Vicinato e Negoziati per l'Allargamento ha consentito dunque di tirare un sospiro di sollievo. Oltre alla buona notizia circa il fatto che continuerà ad esistere una Direzione generale per i Balcani, un altro aspetto positivo è stata la scelta del commissario austriaco Johannes Hahn al posto dello slovacco Maroš Šefčovič. Poiché la Slovacchia è uno dei 5 stati membri a non aver riconosciuto il Kosovo, un suo emissario a capo della Direzione generale avrebbe pesato a sfavore di uno dei paesi più in difficoltà nel processo di avvicinamento a Bruxelles.

D'altro canto la nuova denominazione della Direzione generale che antepone la politica di vicinato all'allargamento e soprattutto l'accorpamento definitivo di due politiche un tempo distinte tra loro, conferma il ridimensionamento di priorità del sud-est Europa nella agenda politica dell'UE. La crisi in Ucraina evidentemente ha rimesso in gioco il soft power europeo pur aggiornandone le ambizioni.

Quelli che, dopo l'ingresso della Croazia, con sarcasmo balcanico sono stati

3 Jean-Claude Juncker, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 15 luglio 2014 http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf

ridefiniti i “Restern Balkans” continuano dunque a temere fortemente di avere perso la grande occasione. Ovvero che dopo anni di investimenti, non si completi il processo di integrazione europea del sud-est Europa e ci si accontenti dei risultati ottenuti fino ad oggi.

È chiaro che senza il sostegno delle istituzioni europee il processo di allargamento ai Balcani rischia di non concludersi mai. Insieme alla fondamentale assistenza tecnica della Commissione, un ruolo chiave nel successo della politica europea nella stabilizzazione dei Balcani deriva proprio dalla prospettiva politica concreta di una futura integrazione che spinge i paesi coinvolti ad adottare politiche a volte impopolari e li motiva verso strade di cambiamento politicamente faticose.

Segnali di speranza sono arrivati ad ottobre dalla presentazione dei Progress Reports, o rapporti di avanzamento, da parte del commissario uscente Štefan Füle che sostanzialmente ribadivano l'importanza del processo per il sud-est Europa mentre si attuava il passaggio di consegne alla nuova commissione.⁴ Analogamente è stato sereno il dibattito sugli stessi rapporti avvenuto in seno alla Commissione Esteri del Parlamento Europeo.⁵

Nonostante le critiche severe ricevute, persino la Macedonia ha ottenuto per l'ennesima volta il parere positivo della Commissione per l'avvio dei negoziati.⁶ Qui purtroppo la condizionalità dell'UE ha smesso da tempo di dare risultati positivi ed il paese sperimenta un preoccupante scivolamento in senso autoritario mentre il percorso europeo è bloccato dal veto della Grecia che dal 2005 impedisce l'apertura delle negoziazioni. Se la preoccupazione per futuro del paese resta forte, si conferma la volontà della Commissione di lavorare per evitarne la

4 DG Enlargement, Enlargement Package 2014 http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm

5 European Parliament, Committee on Foreign Affairs, 8-10-2014 Presentation of the 2014 Enlargement package by Štefan Füle, Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20141008-1230-COMMITTEE-AFET>

6 European Commission, The Former Yugoslav Republic of Macedonia. Progress Report, October 2014, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf

deriva.

Infine, è arrivata una virata in senso positivo durante le prime settimane di lavoro della nuova Alta Rappresentante per la Politica Estera Europea Federica Mogherini. A generare ottimismo è stato il suo evidente attivismo sulle questioni regionali a fianco del nuovo commissario Hahn che ha accompagnato in varie visite diplomatiche nei Balcani.

In chiusura della sua audizione al Parlamento Europeo, la Mogherini aveva subito dato modo di cogliere un nuovo atteggiamento verso la regione con l'auspicio che l'UE abbandoni il paternalismo verso l'integrazione dei Balcani per rendersi conto che si tratta di un interesse condiviso.⁷ Purtroppo, infatti, quando si parla dell'importanza di includere i Balcani nell'UE di rado ci si riferisce all'idea della riunificazione europea come era successo con l'Europa centrale dopo l'89. Di norma l'argomentazione più in uso a favore della loro integrazione riguarda questioni di sicurezza europea. Se la geopolitica gioca a favore dei Balcani perché il rischio della deriva politica di questi piccoli stati del sud-est Europa, incuneati nello spazio politico comune, facilita la loro presa in carico da parte di Bruxelles. Tuttavia, è fondamentale un convinto impegno politico di Bruxelles per affrontare i molti problemi che ancora affliggono la regione.

Negli ultimi due Consigli Europei del 2014 riuniti a livello dei ministri degli Affari Esteri la Mogherini ha affermato con determinazione l'impegno dell'UE a cercare un nuovo approccio allo stallo politico della Bosnia Erzegovina.⁸ Da tempo l'UE non riusciva a fare leva sulla condizionalità per superare la paralisi istituzionale e politica del paese che deriva dall'assetto costituzionale sancito a Dayton. Di fronte al maggiore movimento sociale dalla fine della guerra che ha visto a partire dalla primavera 2014 migliaia di cittadini protestare contro un sistema politico giudicato responsabile della crisi economica, l'UE ha deciso di intervenire per rilanciare il percorso europeo di Sarajevo. Accogliendo una

7 European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Hearings of Federica Mogherini, 6 October 2014 <http://www.elections2014.eu/resources/library/media/20141022RES75841/20141022RES75841.pdf>

8 Council of the European Union, Conclusions on Bosnia Erzegovina, 15 December 2014 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/146259.pdf

proposta anglo-tedesca, la Mogherini ha scelto di imprimere una nuova direzione alle politiche europee nel paese dando priorità alle riforme in ambito socio-economico e abbandonando per ora il nodo della riforma di Dayton.

Un altro importante lo sforzo dell'UE in queste settimane è stato quello di spingere per la formazione del nuovo governo in Kosovo⁹ e dare così respiro al processo di normalizzazione delle relazioni con la Serbia data la grande sfida che deriva dall'implementazione degli accordi di Bruxelles. Infine, è stato significativo l'impegno a rilanciare l'alleanza con la società civile tanto in Bosnia Erzegovina che in Kosovo.¹⁰

Se dunque la fatica di allargamento non ha superato il livello di guardia e l'impegno politico delle istituzioni europee pare confermato, il tempo necessario al completamento del processo è ancora notevole. Non ci si illuda, in paesi provati da un decennio di guerre e da uno di instabilità politica, eventuali scorciatoie farebbero perdere ai cittadini la straordinaria occasione di rafforzare, grazie al percorso europeo, le proprie istituzioni ed in particolare il funzionamento della democrazia nel paese in cui vivono.¹¹

D'altro canto è fondamentale non farsi trovare impreparati di fronte alla lentezza e agli inevitabili passi indietro che il processo comporterà negli anni a venire. La ricerca condotta da Osservatorio Balcani e Caucaso, qui presentata nei contributi di Andrea Oskari Rossini e Francesco Martino, propone un quadro aggiornato e suggerisce elementi d'analisi delle situazioni dei due paesi che ancora non hanno ottenuto lo status di candidato all'integrazione europea: la Bosnia Erzegovina e il Kosovo.

Data l'innegabile importanza strategica del sud-est Europa per l'Italia, è fondamentale che il nostro paese intervenga con il suo peso politico per favorire il

9 Si veda: Joint statement on the formation of the new government in Kosovo http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/2014/12/20141209_en.htm

10 Per maggiori elementi sul nuovo impegno UE in questi campi, si vedano gli altri contributi di OBC in questo volume: Andrea Oskari Rossini per la BiH e Francesco Martino sul Kosovo.

11 Luisa Chiodi (2014), *"The Ongoing EU Enlargement and the Public Spheres in the Western Balkans"*, ISPI Studies.

superamento dei principali ostacoli che si frappongono al completamento dell'integrazione europea dei Balcani e, partendo dalla strategia macro-regionale adottata ad ottobre durante la Presidenza italiana dell'UE, colga subito l'occasione per un impegno concreto nella regione.

La Bosnia Erzegovina

Andrea Oskari Rossini – Laurea in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi di Milano e specializzazione presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI). Nel corso degli anni '90 ha lavorato in diversi progetti di assistenza ai profughi dell'ex Jugoslavia in Italia e poi in programmi di cooperazione comunitaria e decentrata nei Balcani. Giornalista professionista e documentarista, è esperto d'area per Osservatorio Balcani e Caucaso dal 2002

“No progress” report

Il *progress report* 2014 per la Bosnia Erzegovina¹², pubblicato l'8 ottobre scorso dalla Commissione Europea nel quadro delle comunicazioni relative alla strategia di allargamento dell'Unione¹³, è stato giudicato come “il peggiore mai presentato”¹⁴. Le 63 pagine del rapporto contengono un'impetosa analisi dell'impasse del paese balcanico, incapace di proseguire nel percorso di integrazione europea. Tra le ragioni principali dello stallo, la Commissione individua il “complicato processo decisionale” del paese, la “mancanza di una visione condivisa” tra i suoi leader e la “scarsa cooperazione tra i diversi livelli di governo”¹⁵. L'Accordo di Associazione e Stabilizzazione (ASA o SAA), firmato da Sarajevo e Bruxelles sei anni fa, non è ancora entrato in vigore per l'inadempienza delle autorità bosniaco-erzegovinesi nel dare attuazione alla sentenza “Sejdić-Finci” della Corte per i Diritti Umani di Strasburgo¹⁶. La nuova composizione della

12 *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, European Commission, October 2014. Brussels, 8.10.2014 SWD (2014) 305 final (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf).

13 L'Enlargement Package 2014 nella sua interezza è consultabile qui: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm.

14 V. ad es. il dibattito ospitato dalla Delegazione dell'UE in Bosnia Erzegovina, (<http://europa.ba/News.aspx?newsid=7458&lang=EN>), o il commento pubblicato dall'Ambasciatore dei Paesi Bassi, Jurriaan Kraak, il 20 ottobre 2014 (<http://socialemediagidsbz.nl/blog/progress-reports-elections/>).

15 *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, European Commission, October 2014, pag. 7.

16 La sentenza, del dicembre 2009, ha stabilito che alcune norme della Costituzione della Bosnia

Commissione Europea, e in particolare la ridefinizione della Direzione Generale Allargamento (trasformata in Direzione Generale per la Politica di Vicinato e Negoziati per l'Allargamento), insieme alla moratoria di 5 anni annunciata dal neo presidente Juncker sui nuovi ingressi nell'Unione, sono stati interpretati come ulteriori segnali di allontanamento tra Sarajevo e Bruxelles.

L'analisi del *progress report* non è negativa solamente nell'area dei criteri politici. La denuncia della persistente mancanza di istituzioni funzionali, e della lentezza nell'adozione delle normative di livello europeo, si accompagna infatti alla stigmatizzazione del sistema amministrativo (“frammentato”, “impedisce la creazione di un sistema di servizi pubblici efficace”¹⁷) e giudiziario (incapace di avviare la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione “che continua a colpire l'intero settore pubblico e rimane particolarmente acuta nelle aree dei servizi ai cittadini e nell'accesso all'impiego”¹⁸). La prospettiva, infine, è negativa anche in ambito economico, laddove si sottolinea che la Bosnia Erzegovina¹⁹ “ha fatto scarsi progressi verso la creazione di una funzionale economia di mercato”²⁰.

L'iniziativa anglo-tedesca

Alla luce delle rilevazioni contenute in questo rapporto, e di una generale situazione socio-economica definita come “fragile”²¹, aggravata dalle inondazioni che hanno colpito il paese nei mesi di maggio e agosto²², l'Unione ha ripreso

Erzegovina sono in contrasto con la Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali, di cui la Bosnia è paese firmatario. In particolare, secondo quanto stabilito dai giudici di Strasburgo, la capacità giuridica di essere eletti alla Presidenza collettiva e alla Camera dei Popoli (elettorato passivo) non può essere limitata a bosgnacchi, croati e serbi, ma deve essere aperta a tutti i cittadini della Bosnia Erzegovina senza discriminazioni su base etnica. L'attuazione della sentenza richiede una modifica della Costituzione e della legge elettorale del paese.

17 *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, European Commission, October 2014, pag. 2.

18 Ibidem.

19 In seguito anche “Bosnia” o “BiH”.

20 Ibidem, pag. 3.

21 Ibidem, pag.1.

22 Secondo il *Bosnia and Herzegovina Recovery Needs Assessment* della Commissione Europea, relativo al solo periodo 14 - 19 maggio, “l'impatto economico totale del disastro è stimato a 3,98 miliardi di marchi convertibili [circa 2 miliardi di euro] [...] Le alluvioni hanno causato l'equivalente di circa il 15% del PIL del 2014 in Bosnia Erzegovina in termini di danni [...] Come risultato, ci si attende una contrazione

l'iniziativa nell'autunno discutendo la situazione della Bosnia Erzegovina nel Consiglio Europeo riunito a livello dei ministri degli Affari Esteri il 17 e 18 novembre scorsi a Bruxelles²³. In quell'occasione l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Federica Mogherini, ha aperto la strada alla possibilità di “inaugurare un processo su di una nuova base, senza toccare le condizionalità del processo di allargamento”²⁴. Il riferimento era diretto all'iniziativa dei ministri degli Esteri di Germania e Regno Unito che, nei giorni precedenti, avevano inviato una lettera allo stesso Alto Rappresentante e al Commissario per la Politica di Vicinato e Negoziati per l'Allargamento, Johannes Hahn, sostenendo la necessità di adottare un nuovo approccio nei confronti della Bosnia Erzegovina²⁵. I contenuti dell'iniziativa anglo-tedesca erano stati specificati nel corso di un incontro svoltosi all'Istituto Aspen di Berlino il 5 novembre, nel corso del quale era emerso un deciso orientamento da parte di Germania e Regno Unito a sostituire l'enfasi sin qui espressa da Bruxelles per ottenere riforme sul piano politico (attuazione della Sejdić-Finci) a favore di un approccio più pragmatico e focalizzato sull'economia.

In particolare, come espresso in quell'occasione dal ministro degli Esteri britannico Philip Hammond, “la questione dei diritti delle minoranze e della creazione di un meccanismo di coordinamento sono sempre importanti e rappresentano una pre-condizione per l'ingresso nell'UE. Ci sono però anche altre priorità: stabilizzare e stimolare l'economia; creare posti di lavoro, specie per i giovani; rafforzare lo stato di diritto; ridurre la burocrazia e i costi dell'amministrazione”²⁶. In cambio di un impegno da parte dei leader bosniaci a

dell'economia del paese dello 0,7% nel 2014. Le inondazioni graveranno inoltre ulteriormente sulle finanze pubbliche, elevando il deficit di bilancio dal 2 al 4,5% del PIL per il 2014”, *Bosnia and Herzegovina Recovery Needs Assessment*, pag. 2, (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/floods/rna-executive-summary.pdf).

23 Council of the European Union, Foreign Affairs, Brussels, 17 and 18 November 2014, Press Release, pag. 15 (http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145816.pdf).

24 Ibidem.

25 Leggi il testo integrale della lettera a: http://infographics.economist.com/20141108_Letter/Letter.pdf.

26 Il testo integrale dell'intervento con il quale il ministro Hammond illustra l'iniziativa anglo-tedesca è disponibile sul portale del governo britannico a: <https://www.gov.uk/government/speeches/bosnia-herzegovina-a-new-strategic-approach>.

dare il via ad una serie di “riforme istituzionali” e ad accordarsi “per una generale agenda di riforme in grado di far avanzare la Bosnia Erzegovina nel percorso europeo²⁷”, Bruxelles dovrebbe impegnarsi a dare attuazione all'Accordo di Associazione e Stabilizzazione e progressivamente a rimuovere ogni ostacolo alla candidatura europea del paese.

Il Commissario Hahn, intervenendo allo European Policy Centre il 3 dicembre²⁸, ha confermato che “la Bosnia Erzegovina è sempre più al centro dell'attenzione dell'Unione Europea”, e che le idee discusse al Consiglio Europeo del 17 novembre per sbloccare il percorso europeo del paese includevano le proposte di Germania e Regno Unito²⁹.

Sarajevo

Venerdì 5 dicembre, il Commissario Hahn e l'Alto Rappresentante Mogherini si sono recati a Sarajevo per una serie di incontri con rappresentanti istituzionali, politici e della società civile. Al termine della giornata di colloqui, Federica Mogherini ha chiarito l'appoggio, e in quali termini, dell'Unione alla proposta anglo-tedesca: “Da parte nostra non c'è intenzione di cambiare o abbassare la soglia delle condizionalità - questo non è in agenda - ma possiamo considerare un cambiamento o miglioramento della sequenza [delle cose da fare] per assicurarci che ci siano risultati concreti in termini di riforme, partendo dalle riforme economiche e sociali per arrivare a quelle che riguardano la funzionalità dello Stato³⁰.”

La proposta anglo-tedesca che, nelle parole degli estensori, rappresenta un

27 Il riferimento è al “Compact for Growth and Jobs”, un'agenda presentata dalla Delegazione dell'UE in BiH nel maggio di quest'anno per stimolare la ripresa economica del paese.

28 Il commissario Hahn è intervenuto nel seminario “Bosnia-Herzegovina after the protests and elections - How to break the vicious circle?” (v. il programma a: http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9tvgaicor7dxyk_j9vvioaf0kku7zz/vjp670a527k5?ctx=vhbzlwc4ovuz&tab=1).

29 Johannes Hahn, European Policy Centre, Bruxelles, 3 dicembre 2014. Il testo dell'intervento è disponibile a: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2352_en.htm.

30 V. la trascrizione integrale della conferenza stampa dell'Alto Rappresentante Mogherini e del Commissario Hahn sul portale della Delegazione dell'Unione Europea in Bosnia Erzegovina, a: <http://europa.ba/News.aspx?newsid=7544&lang=EN>.

approccio “pragmatico e flessibile”³¹ alla questione bosniaca, si conferma quindi come l'elemento di novità più significativo nei rapporti tra l'UE e il paese balcanico. Si tratta di un'iniziativa che riporta la Bosnia Erzegovina al centro dell'attenzione della diplomazia europea, e che dimostra una solidarietà di prospettiva tra i diversi partner dell'Unione nei confronti di Sarajevo. Anni di ostruzionismo da parte dei politici bosniaci hanno prodotto un generale senso di frustrazione tra i negoziatori europei, che da tempo manifestano un simile orientamento verso un approccio più concreto, che metta al centro l'economia e in secondo piano le questioni politiche, passibili di facili strumentalizzazioni da parte dei politici locali³².

Il Consiglio dei ministri degli Affari Esteri dell'UE ha infine dato il proprio imprimatur all'iniziativa durante l'incontro del 15 dicembre scorso a Bruxelles. Nelle Conclusioni del Consiglio sulla Bosnia Erzegovina³³ si manifesta infatti l'assenso “per un rinnovato approccio dell'Unione nei confronti del percorso europeo della BiH, nel corso del quale tutte le condizioni, compresa l'implementazione della Sejdić-Finci, dovranno essere rispettate³⁴”. Il Consiglio invita l'Alto Rappresentante Mogherini e il Commissario Hahn a “ottenere al più presto l'impegno scritto irrevocabile della leadership bosniaco erzegovese ad intraprendere le riforme nel quadro del percorso di integrazione europeo³⁵”, in un testo che “conterrà anche l'impegno a elaborare in consultazione con l'UE un'iniziale agenda per le riforme, in linea con l'acquis³⁶”. Una volta che l'impegno scritto verrà approvato dalla presidenza della BiH, dai leader politici e dal

31 <https://www.gov.uk/government/speeches/bosnia-herzegovina-a-new-strategic-approach>.

32 V. anche il nostro recente colloquio con Renzo Daviddi, Vice capo della Delegazione Europea a Sarajevo, in *La Bosnia Erzegovina, un paese ricco*, di Andrea Oskari Rossini, OBC, 6 ottobre 2014: “Il problema principale della Bosnia Erzegovina è che la sua leadership politica non ha dimostrato negli ultimi 4 anni, ma in generale dopo la firma dell'Accordo di Associazione e Stabilizzazione del 2008, di essere seriamente intenzionata a far progredire questo paese verso l'UE. Tutta una serie di impegni assunti sulla carta non sono stati rispettati. Questo atteggiamento certamente ha provocato un senso di irritazione nella precedente leadership politica europea”.

33 V. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/146259.pdf

34 Ibidem, pag. 1

35 Ibidem

36 Ibidem

Parlamento, il Consiglio delibererà sull'entrata in vigore dell'Accordo di Associazione e Stabilizzazione³⁷.

Il riassunto della decisione del Consiglio è stato raccolto in un tweet dal politico svedese Carl Bildt che, poco dopo la pubblicazione delle Conclusioni, ha twittato: "L'UE ha ufficialmente rimosso il blocco Sejdić-Finci dal percorso europeo della Bosnia. Focus sulle riforme politiche e sociali³⁸."

Bastoni e carote

Il limite del nuovo approccio di Bruxelles al mosaico bosniaco, tuttavia, come rilevato anche da un recente studio del Democratization Policy Council (DPC), è che nell'iniziativa anglo-tedesca "si vede la carota, ma non il bastone³⁹". Secondo i ricercatori del DPC, infatti, non saremmo in presenza di un cambio di strategia da parte delle istituzioni europee nei confronti della Bosnia Erzegovina, ma semplicemente della prosecuzione della stessa, "solo in maniera più debole e con meno cartellini rossi". Inoltre, "la speranza di ottenere progressi in altre aree nel rimandare l'attuazione della Sejdić-Finci - secondo il DPC - è fondamentalmente sbagliata, e andrebbe abbandonata⁴⁰".

Il dibattito non è nuovo, e riguarda il primato della politica su ogni altra questione (economia, amministrazione, stato di diritto, etc.) nella soluzione della crisi bosniaca. Diversi autori sostengono che, fino a quando il paese non avrà un nuovo assetto costituzionale, che garantisca il rispetto dei diritti di tutti i suoi cittadini indipendentemente dalla loro etnia, non sarà possibile riportare la Bosnia Erzegovina su di uno stabile percorso di integrazione europea. Fino a quando i problemi lasciati in eredità dai negoziatori di Dayton non saranno affrontati, in altre parole, armonizzando la Costituzione del 1995 con la Convenzione Europea

37 Ibidem, pag.2

38 v. <https://twitter.com/carlbildt/status/544770727975870464?s=03>

39 Retreat for Progress in BiH? - The German-British Initiative , by Kurt Bassuener/ Valery Perry/ Toby Vogel/ Bodo Weber, DPC policy paper, Sarajevo, Berlin, Brussels, Nov 2014, pag.7 (<http://www.democratizationpolicy.org/uimages/DPC%20Policy%20Paper%20-%20Retreat%20for%20Progress%20in%20BiH.pdf>).

40 Ibidem, pag.8.

per i Diritti Umani e più in generale riformando lo Stato secondo criteri di maggiore funzionalità, ogni progresso è impossibile. Su questa linea ad esempio il professor Adam Fagan, della Queen's Mary University che, intervenendo recentemente a margine di un seminario sull'integrazione europea a Sarajevo⁴¹, ha dichiarato che “i problemi della Bosnia sono fondamentalmente politici. Certo, bisogna affrontare il problema della disoccupazione, della mancanza di crescita [...] ma nessun livello di crescita economica potrà risolvere il problema di élite corrotte e non sottoposte al controllo degli elettori, trincerate all'interno delle istituzioni politiche e statali⁴²”.

Analogamente anche Francisco de Borja Lasheras in un recente intervento pubblicato dallo European Council for Foreign Relations⁴³, nel quale si argomenta contro l'ipotesi di ridefinire le priorità stabilite per il percorso europeo della Bosnia. Secondo de Borja Lasheras, “l'esperienza dimostra che in regimi illiberali, cleptocratici, le riforme economiche non portano a riforme politiche”, e non è realistico attendersi che “gli stessi leader che traggono beneficio dal sistema bosniaco definiscano un'agenda di riforme che porrebbe fine a questo sistema (e ai suoi vantaggi), facendo dei compromessi per il bene comune⁴⁴”.

Secondo un'altra scuola di pensiero, invece, qualsiasi tentativo di affrontare direttamente le questioni politiche, e in particolare di riformare Dayton, è destinato al fallimento e a rinfocolare le divisioni nel paese. Le questioni politiche dovrebbero essere quindi mantenute sullo sfondo, mentre gli sforzi di riforma andrebbero diretti alla soluzione dei problemi più urgenti, in particolare al risanamento della disastrosa situazione economica. Questo, in definitiva, è l'indirizzo che sembra sempre di più affermarsi, soprattutto in casa europea. L'ultimo serio tentativo di riforma costituzionale sostenuto direttamente da USA e

41 Seminario: “EU Integration and Minority Protection in the Western Balkans: mapping the way ahead”.

42 *Interview: Europe is the Only Hope for Bosnia*, di Nidžara Ahmetašević, «BIRN», Sarajevo, 19.11.2014 <http://www.balkaninsight.com/en/article/interview-europe-is-the-only-hope-for-bosnia-1>.

43 *Can Steinmeier and Hammond reset Bosnia?*, di Francisco de Borja Lasheras, ECFR, 4 dicembre 2014 (http://www.ecfr.eu/article/commentary_can_steinmeier_and_hammond_reset_bosnia371).

44 Ibidem.

UE, infatti, è avvenuto nell'ottobre 2009 con i cosiddetti colloqui di Butmir, che non hanno prodotto alcun risultato. Da allora, ogni opzione relativa ad un possibile nuovo round negoziale, ad una possibile Dayton 2, è stata di fatto tolta dal tavolo⁴⁵.

Le recenti aperture annunciate dall'UE a seguito dell'iniziativa anglo-tedesca, e il prevedibile accantonamento nel breve e medio periodo della soluzione della Sejdić-Finci, sembrano dunque ufficializzare un orientamento già consolidato. Allo stesso tempo, però, il beneficio del disimpegno viene ora esteso in qualche modo anche ai politici locali, ai quali viene promessa la carota dell'implementazione dell'ASA senza in cambio definire (almeno fino ad ora) contropartite concrete, al di fuori della firma di un indeterminato pacchetto di 'sostanziali riforme'.

La diplomazia del pallone

La storia recente del dialogo/confronto tra istituzioni locali (bosniaco-erzegovesi) e istituzioni internazionali mostra però che la questione delle contropartite è cruciale. Un recente studio pubblicato congiuntamente da due autori dell'Università di Birmingham e dell'Università di Toronto⁴⁶ prende in esame uno dei pochi processi di riforma condotti con successo nella Bosnia post Dayton, analizzandone le cause. Nell'ottobre 2010, la FIFA e la UEFA comunicarono alla Federazione calcistica della Bosnia Erzegovina, la N/FSBIH, che sarebbe stata sospesa dalla partecipazione alle competizioni europee di club e ai campionati

45 Cfr. ad esempio le dichiarazioni fatte l'anno dopo Butmir dalla responsabile dell'Unità per la Bosnia Erzegovina della Direzione Allargamento della Commissione Europea, Paola Pampaloni: "Da parte dell'Unione Europea non c'è alcuna intenzione di ripetere il processo di Butmir. Quei colloqui hanno prodotto un testo che rimane sul tavolo dei politici locali, un testo di Costituzione, che secondo noi e secondo gli americani poteva essere un ottimo compromesso per tutte le forze politiche. La nostra richiesta è quella di continuare il dialogo anche - ma non necessariamente - partendo da questo testo. Ma si tratta di un dialogo che a questo punto deve avere i connotati di un processo domestico, svolto attraverso le istituzioni locali. Noi continuiamo a dare i nostri consigli e a sostenere il processo dall'esterno, ma il ruolo è lasciato alle autorità locali.", in *Un'Europa più forte a Sarajevo*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 20 aprile 2011 (<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Un-Europa-piu-forte-a-Sarajevo-92511>).

46 Laurence Cooley & Jasmin Mujanović (2014): Changing the Rules of the Game: Comparing FIFA/UEFA and EU Attempts to Promote Reform of Power-Sharing Institutions in Bosnia- Herzegovina, Global Society, DOI: 10.1080/13600826.2014.974512 (<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13600826.2014.974512#.VH8t3YcgmUY>).

mondiali di calcio se non avesse riformato la propria presidenza. In maniera speculare alla presidenza del paese (e a molte altre istituzioni bosniache) la N/FSBIH era guidata da una presidenza tripartita formata da un rappresentante serbo, uno croato e uno bosgnacco. Secondo FIFA e UEFA, questa organizzazione complicava il lavoro delle federazioni internazionali, alimentava meccanismi di corruzione ed era in generale inadatta a svolgere i propri compiti. Il termine per attuare la riforma era stato stabilito unilateralmente, marzo 2011. Nell'inadempienza della N/FSBIH, il primo aprile scattò la sospensione. I club bosniaco-erzegovesi erano fuori dall'UEFA, mentre la nazionale non poteva più partecipare alle gare di qualificazione per i mondiali. La rabbia dei tifosi, già irrequieti per una serie di scandali che avevano coinvolto la Federazione, montò. Nonostante le fortissime resistenze politiche⁴⁷, la crisi venne risolta nel giro di due mesi, e la N/FSBIH adottò un nuovo statuto in accordo con le richieste di FIFA e UEFA.

Gli autori dello studio cercano di spiegare perché FIFA e UEFA sono riuscite in pochi mesi a ottenere le riforme volute, mentre anni di pressioni da parte della comunità internazionale non hanno raggiunto lo stesso risultato. Anzitutto, secondo Cooley e Mujanović, diversamente da quanto avvenuto per la soluzione della Sejdić-Finci, il trade-off per la Federazione calcistica era molto chiaro e non negoziabile: senza le riforme, la nazionale e i club erano fuori dal gioco⁴⁸. FIFA e UEFA, inoltre, avevano adottato un ruolo decisamente proattivo, senza lasciare nel vago il dettaglio delle riforme proposte, e intervenendo direttamente nella

47 All'inizio della crisi il presidente della Republika Srpska, Milorad Dodik, aveva dichiarato che “tutto in Bosnia Erzegovina deve avere una presidenza tripartita, anche l'associazione degli apicoltori”, v. *Bosnia football ban to level the playing field for minorities? (Part 2)*, di Michelle Chan, Minority Rights Group, (<http://minorityrights.wordpress.com/tag/bosnia/>).

48 Laurence Cooley & Jasmin Mujanović (2014): *Changing the Rules of the Game: Comparing FIFA/UEFA and EU Attempts to Promote Reform of Power-Sharing Institutions in Bosnia- Herzegovina*, Global Society, DOI, pag.20: “The contrast between the incentives offered for reform of BiH’s constitution and its football governance structures is also instructive. Whereas the consequences of failure to make the reforms demanded by FIFA and UEFA were very clear—BiH would no longer be able to play international football—the international community proper has, as we saw above, been ambivalent about its insistence on constitutional reform. Hence, five years after the Sejdić-Finci decision, barely a single step has been taken by any of the local political actors in BiH to actually implement the ruling. For all of the EU’s threats, nationalist elites in BiH do not believe that the Union would carry through with them [...]”.

negoziazione. Di fronte ai tentativi di ostruzione dei leader locali, FIFA e UEFA avevano infatti imposto un comitato di 'normalizzazione' (la N/FSBIH non aveva più legittimità di fronte alle istituzioni internazionali) guidato da una leggenda del calcio jugoslavo, Ivica Osim. Nel giro di pochi mesi, il comitato di normalizzazione riuscì ad ottenere le riforme richieste, con il beneplacito dei leader politici locali.

Ipotesi

Il paragone tra calcio e politica è certo azzardato, ma utile a trarre alcune ipotesi di discussione. In primo luogo, senza contropartite certe, il nuovo approccio europeo, scaturito dall'iniziativa anglo-tedesca, è destinato all'insuccesso. La proposta va sostanziata con una roadmap chiara, nella quale ad ogni scadenza temporale corrispondano precisi obblighi per le parti.

La prima casella della roadmap, inevitabilmente, deve corrispondere al rafforzamento dell'attuale Direttorato per l'Integrazione Europea⁴⁹, che dovrebbe essere trasformato in una struttura di rango ministeriale direttamente responsabile della conduzione del dialogo con Bruxelles e non sottoponibile a veti politici da parte di partiti o entità. Senza la creazione di un meccanismo di coordinamento dotato di poteri esecutivi, sarà infatti impossibile identificare le responsabilità per le eventuali ostruzioni e progredire lungo il percorso tracciato, come è avvenuto finora. Per dirla con le parole del Commissario Hahn, rispondendo alla domanda di un giornalista locale⁵⁰ nella conferenza stampa del 5 dicembre a Sarajevo, “per dialogare con noi ci deve essere una sola voce. Ci aspettiamo una capacità di negoziare, e questi negoziati devono poi essere tradotti in decisioni concrete. Sta a voi decidere come organizzarvi, ma per ottenere progressi nel nostro mutuo percorso di avvicinamento abbiamo bisogno di una struttura decisionale nel paese che renda possibile prendere le necessarie decisioni e ottenere i necessari progressi⁵¹”.

49 http://www.vijeceministara.gov.ba/stalna_tijela/dei/default.aspx?id=1719&langTag=en-US.

50 Sead Numanović, del quotidiano «Dnevni Avaz».

51 V. la trascrizione integrale della conferenza stampa dell'Alto Rappresentante Mogherini e del Commissario Hahn sul portale della Delegazione dell'Unione Europea in Bosnia Erzegovina, a: <http://europa.ba/News.aspx?newsid=7544&lang=EN>.

Lungo tutto l'itinerario della roadmap deve inoltre essere chiaro che la posta in gioco, cioè la perdita della qualifica di potenziale candidato e la progressiva uscita a tempo indeterminato della Bosnia Erzegovina dal percorso di integrazione europea⁵², non è negoziabile.

La leva esterna, cioè la determinazione europea a condurre il dialogo secondo un calendario chiaramente definito, non è tuttavia sufficiente. Quando i rappresentanti delle élite politiche (e calcistiche) tentarono di dipingere i tentativi di riforma portati avanti da FIFA e UEFA come imposizioni straniere, le federazioni internazionali trovarono un inaspettato alleato nelle associazioni dei tifosi, e più in generale nel pubblico, che era perfettamente consapevole del livello di corruzione e inefficienza che si annidava nella federazione locale, così come del fatto che la riforma non rappresentava in alcun modo un attacco nei confronti dell'una o dell'altra etnia⁵³.

Il problema europeo, oltre a quello di stabilire un'efficace 'leva esterna' nel quadro di un percorso di riforma non negoziabile, appare dunque essere anche quello di avere un'influente 'leva interna', cioè il sostegno dei cittadini al percorso stesso.

Sotto questo profilo, l'Unione parte da una posizione di enorme vantaggio. La stragrande maggioranza dei bosniaco-erzegovesi è infatti favorevole all'ingresso nell'Unione Europea, con percentuali nei sondaggi pari o superiori all'85% nel corso degli ultimi anni⁵⁴. Anche tutte le principali forze politiche del paese sono

52 Il cosiddetto "scenario turco", v. *In the queue*, «The Economist», 27 settembre 2014 (<http://www.economist.com/news/europe/21620264-door-membership-remains-open-region-must-do-more-get-it-queue>).

53 "Dodik may well have preferred to maintain the old N/FSBiH — fractured, corrupt and easy to manipulate — but he came under pressure not only from Bosniaks and the international football authorities, but also from other Bosnian Serbs, who wanted to see Borac Banja Luka (who had just won their first BiH Premier League title) take their place in the qualifying rounds for the UEFA Champions League. Faced by the prospect of losing access to the European and international football market altogether, Dodik and other nationalists were prepared to yield to FIFA and UEFA's demands", Laurence Cooley & Jasmin Mujanović (2014), op. cit., pagg. 19,20.

54 L'88,2% secondo il sondaggio reso noto dal Direttorato per l'Integrazione Europea nel marzo 2011, (http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=7334&langTag=en-US), l'85% secondo un sondaggio reso noto dal Consiglio dei Ministri della BiH 3 anni più tardi, nel febbraio 2014 (http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?

teoricamente a favore del percorso di integrazione ma, nella pratica, considerazioni di politica interna, rivalità o strumentalizzazioni hanno sempre dominato rispetto ad un genuino impegno pro-europeo. I principali leader politici, inoltre, hanno sin qui avuto gioco facile nel palleggiarsi le responsabilità degli insuccessi negoziali, distorcendone la sostanza e trovando ampia eco in un sistema compiacente di mezzi di comunicazione. Su di un piano più generale, se consideriamo indicatori quali l'allineamento del paese alle dichiarazioni e decisioni adottate dal Consiglio Europeo nel quadro della Politica Estera e di Sicurezza Comune, vediamo poi che nel corso del 2014, ad esempio, la Bosnia Erzegovina - quando invitata - si è allineata a solo 23 delle 44 risoluzioni della PESC (per una percentuale del 52%)⁵⁵.

L'appoggio della classe politica al percorso europeo non è quindi scontato, ed è importante il coinvolgimento sempre maggiore della società civile e in generale dell'opinione pubblica nel percorso negoziale, insieme al ridimensionamento della posizione delle forze politiche, in particolare dei 6, 7 partiti finora considerati come interlocutori privilegiati da parte di Bruxelles, a favore di un coinvolgimento delle istituzioni in quanto tali. Di questo sembrano del resto sempre più consapevoli anche i rappresentanti europei, come mostrato dalle dichiarazioni dell'Alto Rappresentante Mogherini nella conferenza di Sarajevo⁵⁶.

La società civile bosniaca, inoltre, ha recentemente conosciuto una primavera nel movimento dei cosiddetti Plenum che, per quanto di breve durata,

id=17099&langTag=en-US).

55 La Bosnia Erzegovina non si è allineata alle decisioni del Consiglio che introducevano misure restrittive da parte dell'Unione a seguito dell'annessione russa della Crimea e dei successivi eventi in Ucraina orientale. V. *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, European Commission, October 2014, Brussels, 8.10.2014 SWD (2014) 305 final, pag. 6.

56 "Let me also say that we know that we have to engage also and very strongly with civil society and that is something we are willing to do ourselves - a meeting today was extremely good with the civil society organisations". Per quanto riguarda invece il ruolo delle istituzioni, rispondendo a una domanda di BN TV l'Alto Rappresentante ha dichiarato che "in a couple of days, the Parliament would be starting and we have met all the representatives of parties that have the seats in the Parliament. It is also a way of focusing on the institutions and on the role that the institutions have in this country". V. la trascrizione integrale della conferenza stampa dell'Alto Rappresentante Mogherini e del Commissario Hahn sul portale della Delegazione dell'Unione Europea in Bosnia Erzegovina, a: <http://europa.ba/News.aspx?newsid=7544&lang=EN>.

ha mostrato la forza potenziale della mobilitazione diretta dei cittadini e sedimentato la creazione di reti civiche a livello nazionale (su questo v. infra). I Plenum rappresentano un'importante pratica di cittadinanza attiva e andrebbero dunque coinvolti in quanto tali nel dialogo, secondo forme e modelli da sperimentare.

Per quanto riguarda più in generale la comunicazione con l'esterno, tuttavia, l'UE soffre di una cronica mancanza di influenza sui media locali. Sotto questo profilo, l'apertura del percorso negoziale alle nuove forme di organizzazione civica non può evidentemente bastare e deve essere affiancata da una rinnovata strategia di comunicazione con il pubblico. All'inizio di novembre, la «CNN» ha inaugurato il proprio canale regionale nei Balcani, la «N1». Come recentemente ricordato da Adelina Marini sul portale online specializzato in questioni europee «euinside»⁵⁷, la comparsa della «N1» rappresenta un ulteriore elemento di novità nell'affollato scenario dei media della regione, che comprende già la qatariota «Al Jazeera» e l'iraniana «Press TV». “L'Unione Europea non c'è, e questo è un dato di fatto - sostiene Marini. Non è troppo tardi, specialmente alla luce del cambio della guardia nelle istituzioni europee, prendere in considerazione una strategia globale per i media come strumento di politica interna ed estera per imporre un alto livello [di qualità] dei media e diffondere i valori europei⁵⁸”. Secondo l'analista, “se l'UE vuole aumentare il proprio peso di politica estera [in questa regione strategicamente importante], dovrebbe unirsi al fronte dei media con un forte canale televisivo in lingue diverse per promuovere il punto di vista, i valori e le politiche europee⁵⁹”.

Effetto Ucraina

Il recente dibattito in sede ONU sulla prosecuzione della missione militare europea in Bosnia Erzegovina ha evidenziato un mutato clima tra i diversi partner che collaborano al mantenimento della pace nel paese. In particolare, la posizione

57 *EU Is Lagging Behind on the Media Front*, di Adelina Marini, «euinside», 3 novembre 2014 (<http://www.euinside.eu/en/blog/eu-is-lagging-behind-the-media-front>).

58 Ibidem.

59 Ibidem.

russe su EUFOR ha mostrato il rischio di un travaso nella regione balcanica del difficile confronto tra Mosca e Bruxelles sull'Ucraina. La missione EUFOR Althea, forte di circa 900 militari, più un numero imprecisato di riserve fuori dal paese, funge da forza di deterrenza per il mantenimento della sicurezza in BiH. Attualmente le truppe EUFOR, che si trovano nel paese dal 2004, sono attive soprattutto nella formazione e addestramento delle forze armate bosniache. Ogni anno il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite delibera sul prolungamento della missione. Quest'anno, per la prima volta, la Russia si è astenuta dal voto. Secondo diversi analisti⁶⁰, l'obiettivo di Mosca - che naturalmente dispone di diritto di veto nel Consiglio - è mostrare all'Occidente, e in particolare all'UE, che all'occasione può influenzare, o destabilizzare, il corso degli eventi nei Balcani. L'Ambasciatore russo in BiH, Petr Ivancov, ha però poi dichiarato che il voto di astensione non era diretto contro EUFOR ma contro altri aspetti della risoluzione, la cui sostanza - secondo l'Ambasciatore - era volta a sostenere l'integrazione del paese balcanico nella NATO. L'episodio, a lungo commentato sui media locali, rende in qualche modo evidente la fine del sistema di relazioni nel quale sono maturati gli Accordi di Dayton e sono state create le strutture che tutt'ora sovrintendono al mantenimento della pace e della sicurezza in Bosnia Erzegovina. Le nebulose conclusioni dell'ultimo direttivo del Consiglio di Amministrazione della Pace (PIC), svoltosi a Sarajevo il 9 e 10 dicembre, ne sono conferma.

Come sostenuto in un altro interessante saggio di Francisco de Borja Lasheras pubblicato dall'European Council for Foreign Relations, infatti, “il mondo nel quale è stato creato Dayton non esiste più, come non esiste più la Pax Americana che garantiva la forza necessaria a mantenere quel sistema in Bosnia e altrove. Dayton e le relative strutture di divisione del potere si sono

60 V. ad es. Tobias Flessenkemper, del Centro Internazionale di Formazione Europea di Nizza, cit. in *New strategy for Russia and BiH?*, Oslobodjenje, 12 novembre 2014 (<http://www.oslobodjenje.ba/daily-news/new-strategy-for-russia-and-bih>) e Kurt Bassuener, del Democratization Policy Council, cit. in *Russia Flexes Muscles on EU Bosnia Mission*, «BIRN Balkan Insight», 17 novembre 2014. Il consigliere politico della delegazione francese presso le Nazioni Unite, Philippe Bertoux, poco dopo il voto ha twittato “La Russia esporta la cattiva atmosfera ucraina in una questione non collegata. Gioco pericoloso. Male sia per la Bosnia che per il Consiglio di Sicurezza”.

atrofizzate⁶¹”.

Il crepuscolo

Questo processo sta però assumendo le forme di un lungo crepuscolo. Le strutture di Dayton, come l'Ufficio dell'Alto Rappresentante (OHR), sono sempre più avvolte nell'ombra, ma fatica ad emergere un nuovo ordine nel quale possa affermarsi un chiaro avvicendamento tra OHR e UE. Nell'interludio, entrambe le strategie - quella degli anni '90 (OHR), e il soft power dell'UE - sembrano non funzionare, e la Bosnia resta chiusa nel limbo. In questa fase la Russia gode di una sorta di vantaggio diplomatico, rafforzando i legami politici ed economici con la Republika Srpska⁶² e dicendo ad alta voce quello che altri dicono solo tra le righe, cioè che l'OHR andrebbe chiuso. Il concetto è stato ribadito recentemente in un'ampia intervista rilasciata dal neo Ambasciatore russo in Bosnia Erzegovina al quotidiano «Oslobodjenje»⁶³, e ha trovato espressione molto più accesa nella conferenza di saluto del rappresentante serbo uscente della presidenza bosniaca, Nebojša Radmanović⁶⁴. L'ex presidente ha attaccato duramente il lavoro dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante, dichiarando che era tempo di chiudere l'OHR: “Inzko e quelli come lui della comunità internazionale comandano qui. Loro non ci concedono la sovranità, cioè il governo sul nostro territorio”, e ha poi esortato tutti in Bosnia Erzegovina a dire “goodbye” a Inzko.

Una generale stanchezza sembra attraversare l'opinione pubblica bosniaca

61 *Eight inconvenient truths on Bosnia and EU policy in the Western Balkans*, di Francisco de Borja Lasheras, European Council on Foreign Relations, 22 ottobre 2014 (http://www.ecfr.eu/article/commentary_eight_inconvenient_truths_on_bosnia_and_eu_policy_in_the_west333).

62 Incontrando il 18 settembre a Mosca il presidente della Republika Srpska (RS), Milorad Dodik, e la premier dell'entità, Željka Cvijanović, il presidente russo Vladimir Putin ha dichiarato che i legami tra Russia e RS sono un punto luminoso in “tempi difficili per le relazioni internazionali e in Europa”, con riferimento alla crisi ucraina. V. *Putin Praises Republika Srpska Leader Ahead Of Vote*, RFE/RL, 18 settembre 2014 (<http://www.rferl.org/content/bosnia-russia/26592685.html>).

63 *Petr Ivancov, ambassador Ruske Federacije u BiH: BiH ne treba tutora*, di Vildana Selimbegović, Oslobodjenje, 24 ottobre 2014 (<http://www.oslobodjenje.ba/intervju/petr-ivancov-ambasador-ruske-federacije-u-bih-bih-ne-treba-tutora>).

64 *Bosnia Presidency's Outgoing Serb Slates OHR*, di Elvira Jukić, «BIRN Balkan Insight», 14 novembre 2014.

nel suo rapporto con la comunità internazionale, presente in maniera così massiccia nel paese a partire dalla fine della guerra. Anche il Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia, un tempo considerato una sorta di *deus ex machina* non solo per garantire la giustizia per quanto avvenuto negli anni '90, ma anche per promuovere un processo di riconciliazione, è visto con sempre maggiore insofferenza. La luna di miele tra le associazioni delle vittime e i giudici è finita da tempo, a seguito di una serie di sentenze (in particolare nei casi Gotovina e Markac, Stanišić e Simatović e Perišić) che sono state ampiamente criticate dai media locali e dai comitati. Il pasticcio del rilascio provvisorio di Vojislav Šešelj⁶⁵, però, ha recentemente rinfocolato le polemiche. Nel corso dell'ultima visita compiuta dal presidente del Tribunale, Theodor Meron, in Bosnia Erzegovina, i rappresentanti delle associazioni delle vittime (Murat Tahirović, dell'Associazione Vittime e testimoni del genocidio e Hatidža Mehmedović, dell'Associazione Madri di Srebrenica) hanno chiesto senza mezzi termini le sue dimissioni⁶⁶.

I conservatori

Domenica 12 ottobre i cittadini bosniaco-erzegovesi hanno votato per il rinnovo della presidenza, della camera dei rappresentanti dei parlamenti nazionale e federale, per il parlamento della Republika Srpska (RS), per il presidente e vice presidenti della RS e per i parlamenti dei 10 cantoni della Federazione. Per la prima volta si sono recati alle urne i giovani nati dopo la fine della guerra e la firma dei trattati di Dayton, la prima generazione a crescere in un sistema multipartitico. Il voto si è svolto senza incidenti, nonostante le numerose

65 Sul rilascio di Šešelj leggi l'interessante analisi di Daisy Sindelar, *In Releasing Seselj, ICTY Solves One Problem But Creates Many Others*, di Daisy Sindelar, Radio Free Europe/Radio Liberty, 20 novembre 2014 (<http://www.rferl.org/content/balkans-seselj-hague-release-creates-problems/26702184.html>). Sulle accuse al presidente Meron e la vicenda del giudice Harhoff, ricusato dal collegio giudicante nel caso Šešelj, leggi il mio commento *Tribunale dell'Aja: il fattore Harhoff*, di Andrea Oskari Rossini, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 3 settembre 2014 (<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Tribunale-dell-Aja-il-fattore-Harhoff-141298>). 3

66 v. *Preživjele žrtve rata u BiH tražile od Merona podnošenje ostavke*, «Klix», 27 novembre 2014 (<http://www.klix.ba/vijesti/bih/prezivjele-zrtve-rata-u-bih-trazile-od-merona-podnosenje-ostavke/141127109>).

testimonianze di anomalie, voti comprati e in generale segnalazioni di irregolarità, raccolte in particolare dalla coalizione indipendente di osservatori “Sotto la lente” (Pod Lupom⁶⁷). Il dato più rilevante, tuttavia, è che le elezioni si sono tenute ancora una volta in violazione dei diritti umani fondamentali, e in particolare dei diritti delle minoranze come previsti dalla Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo, stante la mancata implementazione da parte delle istituzioni bosniache della sentenza “Sejdić-Finci”.

Gli esiti di questa tornata elettorale hanno confermato in larga parte il successo dei partiti che, con qualche parentesi, hanno dominato la scena politica bosniaca a partire dagli anni '90. Più che partiti nazionalisti, come li ha definiti la stampa internazionale che ha accolto con grande preoccupazione i risultati del voto, andrebbero forse catalogati ormai come partiti 'conservatori', per la loro vocazione a conservare il sistema etno-politico di Dayton che li legittima e in qualche modo ne garantisce la riproduzione.

I nuovi presidenti della Bosnia Erzegovina sono Bakir Izetbegović (bosgnacco), Dragan Čović (croato) e Mladen Ivanić (serbo). In Republika Srpska, Milorad Dodik ha vinto di misura contro l'avversario dell'Alleanza per il Cambiamento, Ognjen Tadić, e rimarrà alla presidenza dell'entità per i prossimi 4 anni. Nella Federacija BiH, il Partito di Azione Democratica (SDA) di Izetbegović è il chiaro vincitore delle elezioni, risultando il primo partito in tutti i cantoni con una maggioranza bosniaco-musulmana. L'SDA ottiene anche il maggior numero di seggi (29 su 98) nel parlamento federale e ha il maggior numero di rappresentanti nel parlamento dello Stato (9 su 42), seguito da SNSD (6), Fronte Democratico e SDS, entrambi con 5 e a seguire dagli altri.

A livello cantonale, il Partito di Azione Democratica vince in tutti i cantoni con una maggioranza bosgnacca, mentre in quelli a maggioranza croata è l'HDZ il partito maggiore. L'HDZ 1990 di Martin Raguž, invece, che ha provato a contendere il primato del voto croato all'HDZ di Čović con una campagna

67 <http://www.podlupom.org/bih/> Leggi ad es. testimonianze di elettori sul c.d. “treno bulgaro” in *Bosnians Turn Election Fraud into Business Opportunity*, di Srećko Latal e Zoran Jegdić, «BIRN Balkan Insight», 13 novembre 2014.

elettorale all'insegna del dialogo e della moderazione, ha ottenuto discreti risultati nella Posavina, nel cantone di Tuzla, di Zenica-Doboj e a Sarajevo, ma non nell'Erzegovina, dove domina l'HDZ.

Il risultato più evidente del voto del 12 ottobre, però, è il crollo del Partito Socialdemocratico (SDP), che perde quasi due terzi dei voti rispetto al 2010 e si trova con soli 3 rappresentanti al parlamento dello Stato e 13 in quello della Federazione, dove ne perde 15. La sconfitta è resa più amara dal naufragio nelle roccaforti del partito, come a Tuzla, tradizionale feudo socialdemocratico, dove l'SDP precipita al 13%, mentre l'SDA sale al 32%. Sui media locali e in particolare sul quotidiano «Oslobodjenje», tradizionalmente vicino ai socialdemocratici, nei giorni seguenti alle elezioni si sono susseguite le analisi sulle ragioni della sconfitta del maggiore partito dichiaratamente multietnico nella Bosnia post Dayton.

L'SDP ha probabilmente dilapidato il sostegno attribuitogli dagli elettori nel 2010 nell'impossibile tentativo di riformare dall'interno il sistema etno-politico di Dayton⁶⁸ oltre che per la gestione autocratica di un leader, Zlatko Lagumdžija, che non è riuscito a contrastare la fuoriuscita di alcuni dei quadri più rappresentativi⁶⁹ del partito. I socialdemocratici, inoltre, si sono dimostrati incapaci di presentare un'alternativa al modello economico dominante e la loro base, operai e cittadini dei maggiori centri urbani della Federazione (l'SDP è presente solo in misura molto minore nella RS), era rimasta certamente delusa dall'atteggiamento tenuto dopo le rivolte della primavera, quando il partito era apparso più vicino all'establishment che alla richiesta di cambiamento. Il congresso dell'SDP, dopo una seduta fiume nella notte tra 6 e 7 dicembre, ha eletto un nuovo leader, l'attuale presidente della Federazione, Nermin Nikšić, ponendo fine all'era Lagumdžija, uno dei politici bosniaci più longevi, che era alla guida del partito dal 1997.

68 V. l'analisi di Rodolfo Toè in *Bosnia-Herzegovina and the failed revolution of the SDP (2010-2014)*, Transconflict, 24 novembre 2014, (<http://www.transconflict.com/2014/11/bosnia-herzegovina-and-the-failed-revolution-of-the-sdp-2010-2014-part-1-241/>).

69 Ad es. il rappresentante croato dell'Ufficio di Presidenza del paese, Željko Komšić, e l'ex ministro dell'Educazione del Cantone di Sarajevo, Emir Suljagić.

La sconfitta socialdemocratica, secondo alcuni, era già segnata dopo la decisione di Željko Komšić, rappresentante croato della presidenza eletto nelle liste del partito, di lasciare l'SDP in polemica con Lagumdžija per dare vita ad una nuova formazione civica e multi-etnica, il Fronte Democratico (DF). È vero che gran parte dei voti persi dall'SDP sono probabilmente andati al DF (che ottiene 14 parlamentari nella Federazione), ma è anche vero che i voti socialdemocratici più quelli del Fronte Democratico non fanno i voti raccolti dall'SDP nel 2010, segnalando che parte dell'elettorato orientato verso scelte civiche e non nazionali ha semplicemente deciso di non votare. Il risultato di Naša Stranka, partito anti-nazionalista fondato da un gruppo di intellettuali di Sarajevo che ottiene un parlamentare alla Federazione, nonostante l'entusiasmo generato tra i sostenitori, non modifica il quadro complessivo.

Il secondo grande sconfitto di queste elezioni è Milorad Dodik, leader dell'Alleanza dei Socialdemocratici Indipendenti (SNSD). Nonostante il presidente della Republika Srpska riesca infatti a mantenere il suo seggio alla guida dell'entità, il suo partito risulta ridimensionato e perde nel nuovo scenario il potere quasi assoluto di cui era parso disporre fino ad oggi⁷⁰. L'SNSD non ha più il seggio serbo alla presidenza della Bosnia Erzegovina⁷¹, e dispone solo di un'esilissima maggioranza nell'Assemblea della RS. In novembre, il portale online «Klix» è entrato in possesso di una registrazione telefonica che proverebbe il tentativo dell'SNSD di comprare il voto di due parlamentari per garantirsi la maggioranza⁷², a riprova della fragilità dell'attuale situazione politica nella RS.

70 Come ha chiarito con linguaggio diplomatico il Vice capo missione dell'Ambasciata degli Stati Uniti in Bosnia Erzegovina, Nicholas Hill, "la situazione è molto interessante. Con questo non voglio sottintendere nulla, tranne il fatto che ora avete diversi partiti in coalizione e non c'è più un partito dominante". V. *Hill: Dodik can Block Reform Processes Whether he's in Government or Opposition*, «Sarajevo Times», 5 dicembre 2014 (<http://www.sarajevotimes.com/hill-dodik-can-block-reform-processes-whether-hes-government-opposition/>).

71 Nebojša Radmanović (SNSD) ha ceduto infatti il seggio a Mladen Ivanić, dell'Alleanza per il Cambiamento, che sconfigge la candidata di Dodik, Željka Cvijanović.

72 Dopo la pubblicazione dell'intercettazione, nella quale si ascolterebbe la voce di Željka Cvijanović (SNSD), incaricata della formazione del governo dell'entità, mentre conferma la compravendita dei parlamentari, i giornalisti del portale informativo sono stati convocati dal ministero degli Interni della RS per conoscere le fonti dell'intercettazione. La responsabile per la libertà dei media dell'OSCE, Dunja Mijatović, è intervenuta con forza a difesa del diritto dei giornalisti a tutelare le proprie fonti (v. *Journalists'*

L'antagonista dell'SNSD alle elezioni di ottobre era l'Alleanza per il Cambiamento, una coalizione formata dal Partito democratico serbo (SDS), dal Partito del progresso democratico (PDP-RS), dal Movimento nazionale democratico e da altri partiti. La campagna elettorale della coalizione, guidata dal partito fondato da Radovan Karadžić, la cui figlia è stata eletta al parlamento dell'entità, è apparsa lontana dalla retorica nazional-bellicosa degli anni '90, e focalizzata sulla difficile situazione economica e sociale.

La perdita di terreno dell'SNSD, la forza che negli ultimi anni è apparsa più orientata al nazionalismo e alla destabilizzazione, con le frequenti minacce di un referendum sull'indipendenza dell'entità, rappresenta dunque un'evoluzione importante nello scenario politico della RS. A prescindere dal curriculum degli avversari, infatti, si profila la possibilità di un'alternanza significativa dal punto di vista di una normale dialettica democratica, sia dal punto di vista politico che della gestione dei rapporti economici complessivi dell'entità⁷³. Se tuttavia, come appare probabile, il governo centrale sarà guidato da una coalizione formata da SDA, DF e dall'Alleanza per il Cambiamento, oltre che da un partito croato, un governo dell'entità guidato dall'SNSD potrebbe rendere più complicata la collaborazione tra i diversi livelli istituzionali.

Data la natura del sistema istituzionale bosniaco, infatti, all'indomani delle elezioni il problema è quello di capire se i vincitori saranno in grado di dare vita a governi in grado di governare. Coalizioni complesse e deboli difficilmente potranno far ripartire il paese, e dare corpo alle strutture necessarie per proseguire efficacemente nel dialogo con Bruxelles. In un recente intervento pubblicato sul portale «BIRN - Balkan Insight»⁷⁴, Florian Bieber ha sostenuto che

protection of sources must be safeguarded, OSCE Representative says following probe in Bosnia and Herzegovina, OSCE Newsroom, 5 dicembre 2014). L'intercettazione è ascoltabile qui: <http://www.klix.ba/vijesti/bih/klix-ba-u-posjedu-snimka-na-kojem-cvijanovic-govori-o-kupovini-zastupnika/141115059>.

73 V. ad es. *La terra dell'oro blu*, di Andrea Oskari Rossini, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 7 maggio 2013, sulle concessioni di dighe in RS, (<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/La-terra-dell-oro-blu-130017>).

74 *Elections in Bosnia-Business as usual?*, di Florian Bieber, «BIRN Balkan Insight», 15 ottobre 2014 (<http://www.balkaninsight.com/en/blog/elections-in-bosnia-business-as-usual>).

“le linee che distinguono governo e opposizione [in Bosnia Erzegovina] sono divenute così sfumate che la combinazione di molteplici livelli di amministrazione, grandi coalizioni e maggioranze instabili produce una dinamica per cui nessuno è al potere e nessuno è responsabile.” Su questa linea anche il noto analista sarajevese Srećko Latal, che ha pubblicato un editoriale⁷⁵ estremamente pessimista sul futuro della Bosnia Erzegovina. Secondo Latal, “ritardi nella formazione dei governi potrebbero avere effetti devastanti su di un paese già impoverito da anni di crisi politica, economica e sociale, e ulteriormente segnato dalle catastrofiche alluvioni del maggio e agosto di quest'anno⁷⁶ [...] La Bosnia è entrata nel suo duro inverno con migliaia di persone ancora senza un tetto sulla testa, o che vivono in alloggi inadeguati, danneggiati dalle inondazioni o dalle frane. Strade, comunicazioni, riserve idriche, elettricità, riscaldamento e sistemi di prevenzione delle inondazioni non sono ancora stati adeguatamente riparati”. Latal conclude il suo editoriale citando un giornalista serbo bosniaco secondo cui “questo paese ha toccato il fondo, e a meno che i nuovi governi non facciano qualcosa in fretta, la gente scenderà di nuovo in strada, ma non so se sarà per protestare contro il governo o per spararsi addosso.”

La rivolta

Gli operai e i disoccupati del cantone di Tuzla, coloro che hanno dato vita alle rivolte che nel febbraio scorso si sono estese a tutto il paese, hanno ripreso la loro mobilitazione già dall'autunno⁷⁷. Per il momento le proteste si esprimono in forme

75 *No Breakthrough in Sight after Bosnia's Elections*, di Srećko Latal, «BIRN Balkan Insight», 22 ottobre 2014 (<http://www.balkaninsight.com/en/article/no-breakthrough-in-sight-after-bosnia-s-elections>).

76 I danni causati dalle alluvioni non sono ancora stati affrontati in maniera adeguata, nonostante una conferenza di donatori svoltasi nel mese di luglio abbia messo a disposizione delle autorità bosniache circa 800 milioni di euro. Solo una piccola parte di questi fondi sono stati ad ora utilizzati, principalmente a causa di ritardi da parte delle autorità locali nel firmare i relativi accordi di programma con i donatori. L'Unione Europea ha stanziato 45 milioni di euro che sono già stati affidati direttamente all'UNDP, bypassando le autorità locali, per la ricostruzione di scuole, edifici pubblici e case (v. nostra intervista a Renzo Daviddi, Vice capo missione UE a Sarajevo, *La Bosnia Erzegovina: un paese ricco*, di Andrea Oskari Rossini, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 6 ottobre 2014, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/La-Bosnia-Erzegovina-un-paese-ricco-156179>).

77 v. ad es. le notizie riportate dalla stampa locale sulla lotta dei lavoratori della fabbrica di scarpe “Aida” di Tuzla: *Vlada nije ispunila zahtjeve: Radnici "Aide" u ponedjeljak na ulici*, di Samir Karić, «Oslobodjenje», 22 novembre 2014 (<http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/vlada-nije-ispunila-zahtjeve-radnici-aide-u->

pacifiche, quali blocchi stradali o occupazione di edifici pubblici, restano confinate al livello locale e orientate alla soluzione di problemi concreti (pagamento di stipendi o di prestazioni arretrate, in generale la definizione dei problemi sociali lasciati in eredità dai processi criminali di privatizzazione avvenuti nell'area di Tuzla). Le problematiche espresse in quel cantone, per quanto in forme più acute, non sono però dissimili da quelle presenti su tutto il territorio nazionale, e nessuno è in grado di prevedere eventuali nuovi episodi generalizzati di rivolta.

Il movimento di protesta emerso nelle manifestazioni del febbraio scorso, sviluppatosi poi nei cosiddetti Plenum, sorta di assemblee permanenti costituite nei principali centri del paese, in particolare nella Federazione, rappresenta sotto diversi profili uno sviluppo importante nello scenario politico e sociale della Bosnia di Dayton. In un paese privo di una consistente tradizione di democrazia, e di movimenti di base, passato dal socialismo alla guerra e poi a un lungo dopoguerra nel quale il sentimento di cittadinanza è stato rifondato su basi etniche e i rapporti sociali precedenti sono stati recisi, migliaia di persone hanno cominciato a sperimentare metodi completamente nuovi per discutere e decidere del proprio futuro. Gli esiti sono stati inevitabilmente limitati sul piano dei risultati concreti ottenuti, ma è evidente che questo movimento ha sedimentato frutti in termini di creazione di reti, di acquisizione di esperienza politica e in generale di capacità di superare la fase della mera rappresentazione del dissenso. Eventuali nuovi movimenti sociali in Bosnia Erzegovina trarranno quindi inevitabilmente linfa dall'esperienza del 2014, in termini di accresciuta consapevolezza della propria forza, di capacità organizzativa e di proposta.

Come sostenuto da Damir Arsenijević nell'introduzione al volume da lui recentemente curato sul movimento del 2014 in Bosnia Erzegovina⁷⁸, infatti, “dopo le proteste del febbraio 2014 e i Plenum [...] la politica, considerata per lo più come sinonimo di corruzione, nepotismo e clientelismo, è ritornata nello

ponedjeljak-na-ulici) o, sullo stesso tema, *Radnici "Aide" nezadovoljni prijedlozima Vlade TK, ostaju i dalje na raskrscima*, di D. Brkić, Klix, 27 novembre 2014 (<http://www.klix.ba/vijesti/bih/radnici-aide-nezadovoljni-prijedlozima-vlade-tk-ostaju-i-dalje-na-raskrscima/141127123>).

⁷⁸ *Unbriable Bosnia and Herzegovina. The Fight for the Commons* (Damir Arsenijević (Ed.), Nomos, 2014).

spazio pubblico⁷⁹ [...] La solidarietà, come concetto e come pratica, è stata recuperata dal suo essere tenuta in ostaggio da quanti volevano consegnarla alla storia⁸⁰, e infine “il linguaggio nel quale sono state articolate le strategie [del movimento] non ha lasciato alcuno spazio all'ambiguità; sui manifesti era scritto “Abbiamo fame in tutte e tre le lingue”, “Revochiamo le privatizzazioni criminali” e “Basta con il nazionalismo”, identificando chiaramente le nuove priorità politiche⁸¹”.

Rispetto alla più generale possibilità che questi movimenti svolgano un ruolo importante nel futuro del paese, in particolare nella trasformazione delle strutture politiche e istituzionali lasciate in eredità dalla guerra e dagli anni '90, tuttavia, ci sono alcuni elementi da tenere in considerazione. Il movimento del 2014 ha espresso un fiero anti-elettoralismo che, verosimilmente, si è tradotto in una diserzione generalizzata delle urne. Il dato della partecipazione al voto del 2014, infatti, è risultato addirittura inferiore, di due punti percentuali, a quello (già basso) del 2010⁸². Le aspettative di chi si attendeva una trasformazione del quadro politico in conseguenza dell'ampiezza dei movimenti di protesta, e di una loro partecipazione al voto a favore delle forze considerate vicine, sono andate completamente disattese.

Se l'attuale condizione di impermeabilità tra movimenti sociali e forze politiche prosegue, senza sfociare in un processo costitutivo di tipo democratico-liberale, o si limita a forme di cooptazione di singoli, il potenziale trasformativo dei movimenti potrebbe sfociare in esperimenti di grande valore da un punto di vista sociale, ma risultare imbrigliato su un piano di più generale confronto con la politica e le istituzioni. Nella peggiore delle ipotesi, l'incomunicabilità tra la piazza e il palazzo potrebbe generare fenomeni di cortocircuito, innescando spirali degenerative. Sotto questo profilo va considerato che, nonostante la recente

79 op. cit., pag. 7.

80 op. cit., pag. 8.

81 op. cit., pag. 9.

82 Il 54,54% (2014) rispetto al 56,49% (2010) secondo i dati riportati dall'International Institute for Democracy and Electoral Assistance, (<http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=BA>).

storia del paese, in Bosnia Erzegovina il livello di esasperazione sociale e, in alcuni casi, di disperazione individuale, fa sì che la violenza possa venire considerata come “l'unico modo per farsi ascoltare” in un generale contesto di crisi e mancanza di prospettive⁸³.

83 In questo senso ad esempio diversi interventi nel dibattito tenutosi il 3 ottobre al cinema di Sarajevo Meeting Point a margine della proiezione del documentario *Bosnia rising*, “La Bosnia insorge”, di Carlo Nero e Vanessa Redgrave. Nella sala gremita erano presenti molti operai e disoccupati di Tuzla e Sarajevo.

Il Kosovo

Francesco Martino – esperto d'area per Osservatorio Balcani e Caucaso dal 2006. Laurea in Scienze della comunicazione presso l'Università degli Studi di Trieste, ha lavorato nella cooperazione internazionale in Kosovo prima di dedicarsi al giornalismo. Dal 2005 vive e lavora a Sofia, da dove ha collaborato con varie testate italiane e internazionali. Giornalista professionista, parla correntemente il bulgaro, il serbo-croato, lo sloveno, il macedone.

Dopo le grandi speranze sollevate dalla firma del “First agreement on principles governing the normalisation of relations”⁸⁴, siglato a Bruxelles il 19 aprile 2013 dagli allora primi ministri di Kosovo e Serbia, Hashim Thaçi e Ivica Dačić - sotto l'egida dell'Alto rappresentante UE per la politica estera, Catherine Ashton - il 2014 è stato un anno di rallentamenti e potenziali rischi sulla strada del percorso di normalizzazione dei rapporti tra Serbia e Kosovo, la questione più delicata ereditata dal drammatico processo di disgregazione della Jugoslavia.

Nel momento della firma, l'intesa - spesso indicata semplicemente come “Accordi di Bruxelles” - è stata salutata dalle parti coinvolte, osservatori ed analisti, come un profondo cambiamento di paradigma nelle relazioni tra Belgrado e Pristina⁸⁵, e un vero “terremoto”⁸⁶ nella situazione politica nei Balcani.

84 Una copia completa dell'accordo può essere reperita a:
<http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf>

85 Il Kosovo ha dichiarato ufficialmente la propria indipendenza dalla Serbia il 17 febbraio 2008, dopo quasi dieci anni di amministrazione internazionale ONU. La Serbia, non riconoscendo la validità della dichiarazione, continua a considerare il Kosovo come parte integrante del proprio territorio. Ad oggi, il Kosovo è stato riconosciuto da 104 membri dell'ONU (su 193). L'indipendenza del Kosovo non viene riconosciuta da cinque membri dell'UE: Spagna, Slovacchia, Romania, Cipro, Grecia. Anche due membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU hanno una posizione nettamente contraria al riconoscimento: Federazione Russa e Repubblica Popolare Cinese.

86 “The Kosovo-Serbia Agreement: Why Less Is More”, Marko Prelec, «International Crisis Group», 07.05.2013

Il compromesso, arrivato a coronamento del processo negoziale facilitato dall'UE a partire dal 2011, ha suscitato forti aspettative su più piani. Rappresenta infatti il primo accordo ufficiale firmato dalle due parti dopo la dichiarazione di indipendenza del Kosovo, tanto che alcuni autori si sono spinti a sostenere che l'accordo costituisce di fatto “un riconoscimento implicito da parte di Belgrado che il Kosovo è uno stato”⁸⁷.

Al tempo stesso, l'accordo ha fornito una cornice di possibile composizione del principale punto di frizione tra le parti, cioè la questione del Kosovo del nord, area a forte maggioranza serba fino ad oggi assolutamente decisa a non riconoscere le autorità di Pristina, prevedendo di fatto la sua integrazione nella cornice istituzionale del Kosovo in cambio della creazione di una Associazione/Comunità delle municipalità serbe in Kosovo⁸⁸ (ASM), entità in grado di garantire forte autonomia decisionale alle municipalità a maggioranza serba.

In modo altrettanto importante, l'accordo ha poi dato una potente spinta al processo di integrazione europea sia per la Serbia, che ha avuto luce verde all'apertura dei negoziati di adesione all'UE, che per il Kosovo, che ha aperto i negoziati per la firma dello Stabilisation and Association Agreement (SAA).⁸⁹

Le aspettative suscitate dagli Accordi di Bruxelles sono state seguite, nel corso del 2014, da alcuni significativi progressi. Nonostante un processo elettorale estremamente travagliato - segnato da violenze, intimidazioni e bassa affluenza alle urne - le quattro municipalità del Kosovo del nord⁹⁰ hanno eletto per la prima volta nuove amministrazioni all'interno del quadro istituzionale del Kosovo, passando così de jure (seppur ancora non de facto) sotto il controllo di Pristina.

87 “The Kosovo-Serbia Agreement: Why Less Is More”, Marko Prelec, «International Crisis Group», 07.05.2013

88 Nell'accordo figurano entrambe le denominazioni “Associazione” e “Comunità”, visto che non si è trovata un'intesa definitiva a riguardo. Nel presente report, per semplicità verrà utilizzato soltanto il termine “Associazione”.

89 Il negoziato sul SAA del Kosovo è stato completato il 2 maggio 2014. L'accordo aspetta ancora di essere formalmente sottoscritto (probabilmente nella primavera 2015). La Serbia ha aperto ufficialmente i negoziati di adesione all'UE il 21 gennaio 2014.

90 Si tratta delle municipalità di Mitrovica nord, Zvečan, Zubin Potok e Leposavić.

Nel giugno 2014, la comunità serba del Kosovo ha partecipato anche alle elezioni politiche kosovare, premiando la *Građanska Inicijativa Srpska (GIS - Iniziativa civica Srpska)*, lista voluta e apertamente sponsorizzata dal governo serbo.

Nel corso dei mesi, circa quattrocento poliziotti serbi sono stati integrati nelle strutture della polizia del Kosovo e passi in avanti sono stati fatti nei settori della libertà di movimento e sulle dispute sulla rete di distribuzione energetica⁹¹. È stata registrata anche la prima visita ufficiale di un ministro degli Esteri kosovaro a Belgrado dalla dichiarazione di indipendenza di Pristina⁹².

Nel complesso, però, il 2014 è stato un anno segnato da un “generale rallentamento del processo di implementazione degli accordi”⁹³. Un rallentamento potenzialmente pericoloso, e dovuto innanzitutto al calendario politico che ha visto consultazioni politiche sia in Serbia che in Kosovo, ma anche il rinnovo delle istituzioni dell'UE, seguito alle elezioni per il Parlamento europeo⁹⁴.

Particolarmente problematica la situazione politica a Pristina, dove le elezioni sono state seguite dalla più profonda e grave crisi politico-istituzionale a partire dal 2008, col Partito democratico del Kosovo (PDK) del premier uscente Hashim Thaçi e i partiti dell'opposizione impegnati in un muro contro muro che ha lasciato il Kosovo senza governo per metà del 2014⁹⁵.

91 Per una panoramica dettagliata dello stato di implementazione degli accordi vedi “The Big Deal: Kosovo-Serbia agreements from negotiation to implementation”, «Balkan Investigative Reporting Network» (BIRN), novembre 2014. BIRN ha annunciato l'intenzione di realizzare report semestrali di aggiornamento sull'implementazione degli accordi.

92 Il ministro in questione, Enver Hoxhaj ha partecipato il 23 ottobre 2014 ad un incontro tra i ministri degli Esteri dei Balcani Occidentali nella capitale serba sponsorizzato dall'UE.

93 “EU 2014 Progress Report on Kosovo”, ottobre 2014

94 Elezioni politiche anticipate in Serbia sono state tenute il 16 marzo 2014. Le elezioni in Kosovo, anche in questo caso anticipate, hanno avuto luogo l'8 giugno 2014. I cittadini dell'UE hanno votato per il rinnovamento del Parlamento europeo tra il 22 e il 25 maggio 2014.

95 Le elezioni anticipate hanno visto il Partito democratico del Kosovo (PDK) del premier uscente Hashim Thaçi conservare la maggioranza relativa, ma rimanere isolato politicamente. Dopo il voto, vari partiti dell'opposizione hanno annunciato la creazione di un'alleanza con i numeri sufficienti a governare. Il blocco è però nato su interpretazioni diverse su chi avesse diritto a presentare ed eleggere il presidente del parlamento. Alla fine la Corte costituzionale, con un verdetto estremamente discusso, ha stabilito che tale diritto spettasse solo al PDK. Così, a sorpresa, il PDK ha siglato a inizio dicembre 2014 un accordo di

All'impossibilità di portare avanti il dialogo politico si è affiancato il persistere di tensioni e violenza a bassa intensità, esplose però talvolta in modo visibile, come durante il tentativo di rimozione delle barricate serbe sul ponte principale di Mitrovica⁹⁶ e, più recentemente, dopo la partita di qualificazione ai campionati europei di calcio tra Serbia e Albania⁹⁷.

Al momento quindi, le principali questioni affrontate dal First Agreement restano aperte: il nord del Kosovo continua a vivere in uno status quo che si trasforma sempre di più in un vero e proprio limbo, mentre la futuribile Associazione delle municipalità serbe in Kosovo sembra lontana dal vedere la luce. Una situazione gravida di pericoli.

Gli Accordi di Bruxelles, seppur considerati una svolta storica e un chiaro successo diplomatico dell'Unione europea, rappresentano “un punto di partenza, e non di arrivo”⁹⁸, fonte non solo di speranze, ma anche di sfide che aspettano ancora di essere affrontate e vinte.

Ecco perché, per far sì che le attese nate con quell'intesa non si trasformino in un'opportunità perduta, è fondamentale che il nuovo Alto rappresentante UE per la politica estera, l'italiana Federica Mogherini, rilanci con forza il piano di implementazione degli accordi e, più in generale, il processo negoziale tra Belgrado e Pristina, ponendolo in alto nella lista di priorità del proprio mandato.

Senza appuntamenti elettorali in vista, e prima che la dinamica generata dal First Agreement perda la propria inerzia positiva, i prossimi anni saranno

governo con la principale forza di opposizione, la Lega democratica del Kosovo (LDK), sotto gli auspici degli Stati Uniti. Il governo è ufficialmente entrato in carica il 9 dicembre 2014.

96 Dal 1999 la città di Mitrovica è divisa su linee etniche lungo il corso del fiume Ibar. Il settore meridionale è abitato da albanesi, quello nord da serbi. Il ponte principale sul fiume ha assunto negli anni un fortissimo valore simbolico e strategico per entrambe le parti, ed è bloccato da anni da barricate poste sul lato serbo, poi sostituite dal cosiddetto “Parco della pace”.

97 La partita, giocata a Belgrado il 14 ottobre 2014 in un clima di forte tensione (alla tifoseria albanese non è stato consentito l'accesso allo stadio), è stata interrotta al 41' del primo tempo, quando un drone ha sorvolato l'impianto recando un vessillo della “Grande Albania” o “Albania etnica”, scatenando taufferugli in campo e sugli spalti. Nei giorni seguenti, gravi incidenti di violenza inter-etnica sono stati registrati sia in Serbia che in Kosovo.

98 “Mogherini's Chance for True Rapprochement between Serbia and Kosovo”, Central European Policy Institute, ottobre 2014.

fondamentali per dare sostanza al processo di normalizzazione tra Serbia e Kosovo.

Un compito ineludibile se l'UE vuole seriamente portare a termine - sul medio-lungo periodo - l'obiettivo strategico dichiarato di un progressivo allargamento a tutti i Balcani occidentali. Un obiettivo che, per motivi, storici, economici geografici e culturali, interessa da vicino soprattutto l'Italia.

L'Associazione delle municipalità serbe in Kosovo (ASM), cartina di tornasole del processo di normalizzazione.

Nucleo forte del First Agreement, è l'intesa tra Kosovo e Serbia sulla sistemazione della minoranza serba⁹⁹ in Kosovo all'interno delle istituzioni di Pristina¹⁰⁰: la questione più complessa rimasta sul campo, soprattutto rispetto alle quattro municipalità 'ribelli' del nord, in cui - a partire dal 1999 - il governo kosovaro non è riuscito ad esercitare alcuna autorità di fatto.

Belgrado ha accettato lo smantellamento e l'integrazione nella cornice istituzionale kosovara delle proprie 'strutture parallele' (amministrazioni municipali, polizia, forze di sicurezza, tribunale) rimaste attive dopo il conflitto soprattutto in Kosovo del nord, dando quindi il proprio assenso al diritto di Pristina di esercitare sovranità su tutto il territorio del Kosovo.

In cambio, il governo serbo ha ottenuto un'influenza legale sulla propria minoranza in Kosovo attraverso l'istituzione di una Associazione delle municipalità serbe in Kosovo (ASM), una struttura sopra-municipale - ancora da definire nei dettagli - (formata dalle quattro municipalità del Kosovo settentrionale, più sei sparse sul territorio kosovaro) largamente finanziata da Belgrado e dotata di poteri decisionali nei campi di “sviluppo economico, istruzione, sanità, sviluppo urbano e rurale”¹⁰¹.

99 In Kosovo risiedono oggi circa 120mila cittadini di etnia serba. Circa 40mila serbi abitano compattamente le quattro municipalità del Kosovo del nord.

100 Basti pensare che ben 12 dei 15 punti del “First Agreement” sono dedicati specificatamente alla questione.

101 Punto 4 del “First Agreement on principles governing the normalisation of relations”.

Per portare le due parti alla firma, il First Agreement è stato formulato in modo piuttosto vago, anche su elementi dirimenti, come la natura istituzionale dell'ASM¹⁰². Una scelta ineludibile, ma che col passare dei mesi mostra limiti crescenti, e rischia di divenire fonte di seri problemi in fase di implementazione.

Secondo gli accordi raggiunti nel maggio 2013, il piano di implementazione prevedeva la creazione di un “management team”¹⁰³, responsabile di stendere lo statuto dell'ASM, e la creazione dell'Associazione non oltre il dicembre 2013. A causa dei problemi nel processo elettorale, dei ritardi nella creazione delle nuove municipalità e del lungo stallo politico in Kosovo, alla stesura di questo report lo statuto dell'ASM non era però ancora stato presentato, mentre l'Associazione non risultava costituita.

Sul terreno e nelle dichiarazioni ufficiali, è evidente la distanza tra le parti su cosa l'Associazione debba essere, se “una semplice ONG di coordinamento, senza alcun potere legislativo o esecutivo”, come dichiarato più volte dall'ex premier kosovaro Hashim Thaci¹⁰⁴ o un “terzo livello di governance, tra il governo centrale e le municipalità”, soluzione più volte prospettata da parte serba: una differenza di aspettative che “porterà inevitabilmente a forti delusioni e malcontento, da una parte o dall'altra”¹⁰⁵.

Per Leon Malazogu, direttore del Democracy for Development Institute, think-tank con sede a Pristina “sicuramente l'ASM, non sarà una mera ONG, ma non molto di più di un'associazione. In Kosovo le municipalità hanno molte competenze: Pristina, non accetterà di trasferire competenze sostanziali delle singole municipalità all'ASM”¹⁰⁶.

102 “The Kosovo-Serbia Agreement: Why Less Is More”, Marko Prelec, «International Crisis Group», 07.05.2013

103 Il “management team”, approvato da Belgrado e Pristina, è costituito da quattro “serbi del nord”, Igor Kalamar, Dragan Jablanović, Ljubomir Marić e Dejan Radojković.

104 Thaci: “Serb municipalities won’t have executive authority”, «B92», 2 marzo 2013

105 “The Big Deal: Kosovo-Serbia agreements from negotiation to implementation”, «Balkan Investigative Reporting Network» (BIRN), novembre 2014.

106 Intervista con l'autore, Pristina, 13 novembre 2014.

Per Malazogu, altre 'linee rosse' invalicabili per Pristina sono “l'idea di una 'doppia sovranità' di Kosovo e Serbia sull'ASM”, o che “l'Associazione possa essere utilizzata come base per una futura partizione del Kosovo”. In altre parole, conclude Malazogu “per il Kosovo non è accettabile che l'ASM somigli a quello che è oggi la Republika Srpska in Bosnia”¹⁰⁷.

Il timore che l'ASM possa trasformarsi in uno strumento di congelamento dello status quo, piuttosto che di progressiva inclusione della comunità serba nella vita politica e sociale del Kosovo, è diffuso in tutto lo spettro politico kosovaro. A farsene portavoce è soprattutto Vetëvendosje (Autodeterminazione), il movimento politico d'opposizione più critico nei confronti del processo negoziale.

“Anche se viene negato, il concetto alla base dell'ASM è proprio quello della sovranità congiunta tra Serbia e Kosovo sui serbi del Kosovo”, sostiene Ilir Deda, parlamentare di Vetëvendosje¹⁰⁸. “Un'idea pericolosa, perché distrugge le fondamenta per un Kosovo multietnico, essendo basata sul concetto di 'segregazione'. L'ASM cementerà, invece che eliminare, le divisioni lungo linee etniche. Tali strutture, nei Balcani, non vengono utilizzate per favorire l'integrazione, ma per ostacolarla”.

Per Pristina parte delle preoccupazioni deriva dalle fonti di finanziamento dell'ASM, che più che sul governo del Kosovo, si prospettano arrivare soprattutto da Serbia ed Unione europea. “Se l'ASM riceverà i fondi necessari al suo funzionamento da Belgrado e dall'UE, i serbi del nord avranno ben pochi incentivi al dialogo con Pristina”, sostiene un recente studio del Central European Policy Institute (CEPI)¹⁰⁹.

Da parte serba, è evidente la richiesta di forti competenze per l'Associazione. “I cittadini di Mitrovica si aspettano che all'ASM vengano garantite larghe

107 La Republika Srpska è una delle due entità che formano lo stato di Bosnia Erzegovina. Sorta durante la guerra degli anni '90, è dotata di ampia autonomia. Nel corso degli ultimi anni, il suo presidente Milorad Dodik ha più volte minacciato di portare avanti un referendum sull'indipendenza dalla Bosnia Erzegovina.

108 Intervista con l'autore, Pristina, 14 novembre 2014.

109 “Integration or Isolation? Northern Kosovo in 2014 Electoral Limbo”, Central European Policy Institute, 13 Feb 2014.

competenze”¹¹⁰, è la posizione di Goran Rakić, sindaco della 'nuova' municipalità di Mitrovica nord - eletto come candidato della Građanska Inicijativa Srpska dopo un processo elettorale estremamente travagliato¹¹¹. “Certo, non ci aspettiamo che abbia competenze in politica estera, ma per quanto riguarda gli aspetti dell'amministrazione a livello locale, il controllo dovrebbe essere totalmente gestito dall'Associazione”.

A livello pratico, le principali preoccupazioni della comunità serba sono legate agli effetti sociali e occupazionali, conseguenza del futuro smantellamento delle 'strutture parallele' e alle incertezze sulla capacità dell'ASM di assorbire e reintegrare benefits sociali e posti di lavoro perduti.

“Il primo datore di lavoro per i serbi del Kosovo è lo stato serbo, direttamente o tramite le aziende di servizi finanziate dal budget della Serbia. Al momento migliaia di serbi del Kosovo ricevono uno stipendio, pensioni o sussidi sociali da Belgrado”, sostiene Nenad Maksimović, direttore del Center for Peace and Tolerance, principale ONG serba in Kosovo. “Il processo di normalizzazione ha come fine quello di smantellare strutture che danno il pane a una larga fetta della comunità serba. Ecco perché nessun serbo del Kosovo è entusiasta del negoziato: non solo perché gli si chiede di rinunciare al legame emotivo con la Serbia, ma anche e soprattutto per l'impatto economico del processo sulla comunità¹¹²”.

Anche i diplomatici e gli ufficiali europei più impegnati nel processo di dialogo sul campo, insistono sugli aspetti occupazionale, economico e sociale come elementi fondamentali per promuovere il sostegno dal basso alle soluzioni prospettate nel negoziato politico.

Per Boyd McKechnie, senior adviser dell'ufficio in Kosovo dell'Unione europea sul Kosovo del nord, e coordinatore di un gruppo di lavoro sul dialogo in quest'area, “è evidente che molti serbi del nord sono ancora fortemente restii ad

110 Intervista con l'autore, Mitrovica nord, 14 novembre 2014.

111 Per una descrizione dettagliata del processo elettorale nel Kosovo del nord vedi “Kosovo: Beyond the 'Brussels Agreement'”, Francesco Martino, ISPI, 30 maggio 2014.

112 Intervista con l'autore, Pristina, 14 novembre 2014.

accettare l'idea di integrarsi nel 'sistema Kosovo'. Anche sull'ASM, pur in presenza di elementi di possibile compromesso, le posizioni su cosa l'Associazione debba essere restano molto distanti. L'incertezza di quest'anno, legata ai processi elettorali e allo stallo politico, hanno contribuito a un clima difficile. Qualche progresso è visibile, ma un processo di vera normalizzazione sul terreno non è ancora partito. Credo però che se alla comunità serba - soprattutto nel nord - venga proposta una prospettiva di crescita economica e opportunità di una vita normale, la situazione sul terreno cambierebbe significativamente. La palla è ora nel campo del nuovo governo, così come della leadership dei serbi del nord”¹¹³.

Il nord nel limbo

In attesa di progressi sull'ASM, il nord del Kosovo resta in una situazione di limbo, che aumenta il diffuso senso di insicurezza. Qui le 'strutture parallele' dello stato serbo continuano ad essere in funzione, e i cittadini faticano a comprendere quali siano le istituzioni a cui rivolgersi.

Attualmente, sono attive sia le 'nuove municipalità', costituite all'interno del sistema legale kosovaro, che le 'vecchie' del sistema serbo, ora denominate 'organi temporanei'¹¹⁴.

I servizi primari nell'area vengono finanziati dalla Serbia e le autorità di Pristina non hanno alcun controllo su quanto avviene a nord del fiume Ibar. Anche funzionari ed ufficiali della missione europea EULEX hanno dovuto limitare le proprie operazioni in quest'area, soprattutto dopo l'uccisione di un doganiere della missione a Zvečan nel settembre 2013¹¹⁵.

Tra i serbi del nord è forte il senso di spaesamento dovuto al timore che, nella sostanza, col First Agreement il governo di Belgrado li abbia utilizzati come 'merce di scambio', abbandonandoli per avere 'luce verde' all'integrazione europea della Serbia.

113 Intervista con l'autore, Pristina, 15 novembre 2014.

114 Secondo gli accordi, gli “organi temporanei” dovrebbero essere smantellati dopo la nascita dell'Associazione delle municipalità serbe.

115 EULEX Policeman Shot Dead in North Kosovo, «Balkan Insight», 19 settembre 2013.

Sul terreno, nel nord il processo di integrazione/normalizzazione deve ancora cominciare. In questo contesto, particolarmente interessante l'opinione del neo-sindaco di Mitrovica nord Goran Rakić. “A Mitrovica 'normalizzazione' significa innanzitutto recuperare fiducia reciproca tra serbi e albanesi, perduta da molti anni. Noi serbi siamo andati a votare alle amministrative ed alle politiche del Kosovo perché ci siamo fidati di Belgrado, e non certo di Pristina”.

Per Rakić il processo di normalizzazione “è lontano dall'essere completato, e sul terreno, c'è forte confusione su quale sia il quadro legale di riferimento”, mentre “Pristina continua a non far nulla per il nord, se non a minacciare, a pretendere la nostra integrazione nel sistema kosovaro senza però farsi carico delle spese e degli obblighi che questo comporta”¹¹⁶.

I primi tentativi di collaborazione tra le nuove municipalità del nord e il governo di Pristina sono state tutt'altro che semplici. Secondo Rakić il primo budget presentato al governo di Pristina “è stato bocciato su tutta la linea”.

Le municipalità serbe, da parte loro, hanno rifiutato di presentare i costi delle voci relative a istruzione e sanità, che Belgrado vorrebbe gestiti direttamente dalla futura ASM, richiesta però fortemente osteggiata dal governo kosovaro.

Građanska Inicijativa Srpska, partito dei serbi del Kosovo, o di Belgrado?

Uno degli 'effetti collaterali' del First Agreement è stata la nascita di un partito dei serbi del Kosovo pubblicamente sponsorizzata e politicamente guidata da Belgrado, la Građanska Inicijativa Srpska (GIS).

La GIS ha partecipato sia alle amministrative del novembre 2013, che alle politiche del giugno 2014, eleggendo nove dei dieci parlamentari riservati dalla Costituzione del Kosovo alla minoranza serba¹¹⁷.

In un contesto fragile come quello kosovaro, la presenza di un partito

116 Intervista con l'autore, Mitrovica nord, 14 novembre 2014.

117 Nel parlamento di Pristina siedono in totale 120 deputati. Dieci seggi sono riservati alla minoranza serba, altri dieci sono riservati alle altre minoranza etniche principali (Roma-Ashkali-Egiziani, Bosgnacchi, Turchi, Gorani). Nelle elezioni dell'8 giugno 2014 la *Građanska Inicijativa Srpska* ha raccolto 38mila voti, pari al 5,22% dell'elettorato.

'politicamente dipendente' dalla Serbia nel parlamento di Pristina e nel governo kosovaro¹¹⁸, con numeri in grado di spostare gli equilibri nell'Assemblea nazionale ha provocato reazioni e commenti piuttosto preoccupati da parte albanese-kosovara.

“Il Kosovo ha accettato la creazione di GIS soprattutto perché l'UE ha possibilità di leverage molto maggiori su Belgrado, che non sui serbi del Kosovo. GIS avrà a sua disposizione due ministeri e voti forse decisivi nel parlamento: voti e ministeri controllati da Belgrado. Per Pristina è una situazione problematica e difficile da accettare”, sostiene Leon Malazogu¹¹⁹.

Ancora più critica la posizione di Ilir Deda. “La comparsa di GIS è un elemento molto negativo. Nel parlamento di Pristina e nel governo del Kosovo non siederanno infatti i rappresentanti dei serbi del Kosovo, ma del governo di Belgrado. Quindici anni dopo la fine del conflitto, la Serbia avrà di nuovo la possibilità di dire la sua nelle questioni interne del Kosovo. Credo che questo porterà a seri problemi in futuro”¹²⁰.

Il processo di formazione del nuovo governo kosovaro, ancora in pieno svolgimento durante la stesura finale del presente report, conferma almeno in parte questa dinamica. Secondo varie fonti giornalistiche, Belgrado è intervenuta direttamente nei negoziati per il futuro ingresso di GIS nell'esecutivo, indicando le condizioni per tale partecipazione¹²¹.

Dal punto di vista della comunità serba in Kosovo, la capacità della *Građanska Inicijativa Srpska* di influenzare in modo decisivo i processi decisionali in Kosovo viene fortemente ridimensionata. A far discutere è invece la reale rappresentatività di una nuova élite politica “paracadutata” da Belgrado, e formata spesso da 'persone nuove' con scarsa esperienza e ridotta base di

118 Dopo negoziati durati alcuni giorni, la *Građanska Inicijativa Srpska* ha ottenuto due ministeri nel nuovo governo kosovaro (*Autonomia locale e “Comunità e ritorni”*) e un vice primo ministro.

119 Intervista con l'autore, Pristina, 13 novembre 2014.

120 Intervista con l'autore, Pristina, 14 novembre 2014.

121 “Vučić odložio Skupštinu Kosova” (Vučić rallenta la formazione del parlamento del Kosovo), «B92», 8 dicembre 2014.

supporto in loco¹²².

Alle critiche Goran Rakić ribatte: “GIS è in costante contatto con Belgrado, ma lavora per il benessere della comunità serba in Kosovo, e non negli interessi di Belgrado. GIS è entrata in parlamento per difendere gli interessi della comunità serba in Kosovo”¹²³.

Con l'inaugurazione del parlamento del Kosovo e la creazione del governo nel dicembre 2014, sarà presto possibile valutare il reale impatto della *Gradanska Inicijativa Srpska* sia sugli equilibri politici kosovari che su quelli interni alla comunità serba del Kosovo.

Accordo a livello politico, ma le comunità si sentono marginalizzate

Vista la delicatezza del processo di normalizzazione tra Serbia e Kosovo, reduci da un conflitto ancora in grado di sollevare potenti reazioni emotive all'interno delle rispettive opinioni pubbliche, tutti i principali attori degli Accordi di Bruxelles hanno insistito sulla strategia del negoziato a porte chiuse.

Questo approccio ha portato a concreti passi avanti, culminati nella firma del First Agreement, ma sul terreno sono evidenti i malumori delle comunità direttamente interessate dall'intesa, che si sentono escluse e marginalizzate dal processo decisionale. Un elemento che potrebbe rivelarsi insidioso nella fase di implementazione pratica degli accordi, soprattutto nel nord.

Secondo Adrijana Hodžić, direttrice dell'Ufficio amministrativo del governo kosovaro a Mitrovica nord¹²⁴, “i cittadini [di Mitrovica nord] vorrebbero capire come gli accordi si rifletteranno sulla vita di tutti i giorni. La mancanza di informazioni ha influito in modo pesante sulle aspettative rivolte al negoziato,

122 Per Nenad Maksimović “gli unici politici che avevano una vera base politica, i quattro sindaci 'serbi' nel nord del Kosovo, sono stati estromessi illegalmente, isolati e stigmatizzati e sostituiti da 'marionette', nominate direttamente nei ministeri di Belgrado”.

123 Intervista con l'autore, Mitrovica nord, 14 novembre 2014.

124 L'“Ufficio amministrativo”, creato nel maggio 2012 dal governo del Kosovo, ha rappresentato nelle intenzioni di Pristina il primo passo verso la creazione di una municipalità a Mitrovica nord, col compito di rilasciare documenti e finanziare attività sociali, culturali e sportive. Nonostante la creazione della municipalità di Mitrovica nord, l'“Ufficio amministrativo” è ancora attivo.

prima molto alte. Ora, sempre più persone si sentono abbandonate e vittime di giochi politici fatti sopra la loro testa”¹²⁵.

“Fino ad oggi, a livello di comunità, il processo di normalizzazione/riappacificazione è stato quasi assente. I miglioramenti dei rapporti tra albanesi e serbi in Kosovo sono minimi, come dimostrano gli incidenti del dopo Serbia-Albania”, sostiene Nenad Maksimović. “Anche per quanto riguarda media, ONG ed opinion maker siamo rimasti alla superficie. E ora il dialogo politico, che muove i suoi primi passi, viene portato avanti senza tentare di includere gli strati profondi della società. Ma per una vera riconciliazione duratura non bastano strette di mano a Bruxelles”.

La voglia di partecipazione emerge da un sondaggio commissionato dal National Democratic Institute nel febbraio 2013¹²⁶. Una larga maggioranza (63%) dei serbi del nord indicava infatti proprio il “dialogo ufficiale con i cittadini delle quattro municipalità settentrionali” come la strada privilegiata per migliorare la situazione sul terreno in quest'area.

Critica anche la posizione del mondo del giornalismo e dell'informazione in Kosovo, che contesta poca trasparenza nella gestione dei negoziati e difficoltà per i media per avere accesso alle informazioni da veicolare al proprio pubblico.

“Non c'è stata alcuna trasparenza nel processo negoziale, ma sbaglia chi pensa che l'informazione sia un rischio. Perché gli accordi reggano, la società civile deve essere coinvolta, cosa che fino ad oggi non è successa”, è l'opinione di Agron Bajrami, caporedattore di «Koha Ditore», principale quotidiano del Kosovo. “Ai giornalisti non è stato permesso di informare a dovere cittadini. Sia la maggioranza albanese che la minoranza serba sono state marginalizzate”¹²⁷.

“L'atteggiamento del team della Ashton, durante i negoziati, è stato molto

125 Intervento alla conferenza di presentazione del report “The Big Deal: Kosovo-Serbia agreements from negotiation to implementation”, «Balkan Investigative Reporting Network» (BIRN), Pristina, 13 novembre 2014.

126 I risultati completi del sondaggio a: <https://www.ndi.org/files/NDI-Kosovo-Feb-2014-Public-Opinion-Research-on-Brussels-Agreement.pdf>

127 Intervista con l'autore, Pristina, 13 novembre 2014.

diverso da quello di Marti Ahtisaari¹²⁸”, rincara la dose Gazmend Sylja, capo redattore dei programmi informativi del canale tv «Klan Kosova». “Ahtisaari parlava coi giornalisti, comprendeva l'importanza del nostro ruolo di raccordo con la società. Con la Ashton, invece, noi media non abbiamo avuto modo di dare al nostro pubblico delle vere informazioni”¹²⁹.

Far ripartire il processo negoziale: opportunità e rischi

Con la firma di un sofferto accordo di coalizione tra il Partito democratico del Kosovo (PDK) del premier uscente Hashim Thaçi e gli (ex) avversari della Lega democratica del Kosovo (LDK), principale forza di opposizione, si è concluso il lungo stallo alle elezioni politiche del giugno 2014. Cade così il principale ostacolo alla ripresa del dialogo a livello politico sulla normalizzazione¹³⁰.

Con tutti i principali attori nuovamente in campo e senza scadenze elettorali previste a breve, è possibile far ripartire il processo di normalizzazione, dandogli sostanza con una prospettiva temporale che, idealmente, copre l'intero mandato della nuova Commissione europea.

Per l'UE in generale, e l'Italia in particolare, i vantaggi di una sostanziale normalizzazione tra Serbia e Kosovo sono evidenti: conclusione del processo di pacificazione e stabilizzazione dell'Europa sud-orientale, ulteriore democratizzazione in entrambi i paesi, rafforzamento della *soft-power* europea nell'area, contrasto alla rinnovata presenza della Russia come *competitor* geopolitico nei Balcani e lotta ad estremismo politico e religioso¹³¹.

Per la Serbia, il negoziato resta legato soprattutto alla prospettiva di futura

128 Marti Ahtisaari, premio Nobel per la Pace, nel 2007 ha presentato - su mandato del Segretario Generale dell'ONU - un piano di sistemazione dello status del Kosovo, con la proposta di una “supervised independence” per l'ex provincia serba.

129 Intervento alla conferenza di presentazione del report “The Big Deal: Kosovo-Serbia agreements from negotiation to implementation”, «Balkan Investigative Reporting Network» (BIRN), Pristina, 13 novembre 2014.

130 Nei mesi dello stallo post-elettorale, è comunque andato avanti, seppur a ritmi ridotti, il dialogo a livello tecnico.

131 Il Kosovo, come altri paesi europei, è stato interessato dal fenomeno di “volontari armati” recatisi a combattere sia in Siria che in Iraq nelle fila dello Stato Islamico. Sull'argomento: Hearts Beat in Kosovo For Islamist Warriors, «Balkan Insight», 26 settembre 2014.

membership europea, e se c'è chi teme che l'apertura dei negoziati di adesione possa aver diminuito il trasporto con cui Belgrado guarda al processo di normalizzazione, altri fanno notare che l'UE ha ancora a disposizione strumenti validi, come il capitolo 35 dei negoziati¹³², per esercitare un efficace *leverage* sul governo serbo.

Per il Kosovo la normalizzazione è funzionale soprattutto al rafforzamento della propria statualità, ancora parzialmente incerta, e al pieno riconoscimento a livello internazionale.

Nonostante il permanere di una cornice favorevole, per ridare slancio ai negoziati non devono essere sottovalutati gli elementi in grado di ostacolare o rallentare il processo di normalizzazione.

Tra le sfide aperte, molte riguardano gli aspetti più complessi degli Accordi di Bruxelles. Le intese quadro vanno precisate e concretizzate: un esercizio che si prospetta impegnativo soprattutto sull'implementazione dell'Associazione delle municipalità serbe.

L'attenzione sul Kosovo del nord deve rimanere alta. Per la sostenibilità a lungo termine degli accordi è fondamentale includere in modo più attivo e profondo le comunità locali, sia serba che albanese. Allo stesso scopo, vanno richiesti passi avanti più decisi sulla libertà di movimento, ed incoraggiate forme di dialogo dirette sia tra Pristina e Belgrado che tra il governo kosovaro e la comunità serba, soprattutto nel Kosovo del nord.

È importante che tali sforzi vengano fatti senza perdere di vista il contesto generale in cui si trovano Serbia e Kosovo. Nonostante la comunità internazionale sia concentrata sulla normalizzazione, per Pristina e Belgrado il mondo non si esaurisce con i rapporti reciproci.

Soprattutto per il Kosovo, afflitto da una situazione socio-economica estremamente fragile¹³³, con altissimi livelli di disoccupazione, soprattutto

132 Il capitolo 35, solitamente riservato a “questioni eventuali”, nel caso della Serbia è stato esplicitamente legato alla questione dei rapporti con il Kosovo.

133 “Economic Renaissance Eludes Impoverished Kosovo”, «Balkan Insight», 06.02.2014

giovanile, lo sviluppo e la crescita restano priorità assolute.

Nel frattempo, le complesse e poco edificanti vicende che hanno accompagnato il lungo stallo politico a Pristina¹³⁴, non hanno certamente rafforzato la fiducia dei cittadini kosovari nei confronti della propria classe dirigente, vista come corrotta e inefficiente¹³⁵. Il nuovo governo di Pristina ha ribadito la propria volontà di contrastare corruzione e criminalità organizzata.

Proprio sul lato giustizia, però, il nuovo esecutivo potrebbe incontrare forti difficoltà: nel 2015 è infatti prevista l'apertura di una nuova corte *ad-hoc*, promossa dall'Unione europea, che dovrebbe giudicare crimini commessi durante e dopo il conflitto del 1999 da esponenti dell'Esercito di Liberazione del Kosovo (UÇK)¹³⁶. Un compito che, nonostante le dichiarazioni ufficiali¹³⁷, suscita poco entusiasmo sia nella élite politica (molti degli allora capi militari sono oggi leader politici, come lo stesso Hashim Thaçi) che nell'opinione pubblica albanese-kosovara.

Anche la Serbia naviga in acque agitate dal punto di vista economico, tanto da essere recentemente costretta a negoziare un prestito da parte del Fondo monetario internazionale, promettendo dolorosi tagli al budget¹³⁸. Una sfida aperta per il governo di Belgrado, che potrebbe mettere in seria difficoltà il premier Aleksandar Vučić, principale attore del dialogo da parte serba.

Da parte sua l'UE deve fare seriamente i conti con le crescenti critiche portate ad EULEX¹³⁹, la missione europea in Kosovo concentrata su lotta a

134 Per una visione critica delle vicende che hanno accompagnato lo stallo politico in Kosovo, soprattutto le discusse decisioni della Corte costituzionale: "Kosovo: la corte che decide su se stessa", Andrea Capussela, «Osservatorio Balcani Caucaso», 9 dicembre 2014.

135 "Impunity in Kosovo. Inexplicable wealth", KIPRED, November 2013. Nell'ultimo report di Transparency International, pubblicato nel dicembre 2014, il Kosovo risultava il paese dell'Europa sud-orientale col più alto tasso di "corruzione percepita" piazzandosi al 110 posto su 174 in questa speciale classifica.

136 "Kosovo: leader UÇK incriminati, ma non sul traffico di organi", Francesco Martino, «Osservatorio Balcani Caucaso», 29 luglio 2014.

137 "Kosovo PM 'Ready for New War Crimes Court'", «Balkan Insight», 6 dicembre 2014.

138 "Serbia Reaches Loan Agreement With IMF", «Wall Street Journal», 20 novembre 2014.

139 EULEX, operativa dall'aprile 2009, è supportata da tutti gli Stati membri dell'UE e schiera circa 1600 uomini in Kosovo. Attualmente viene guidata dall'italiano Gabriele Meucci. Il mandato di EULEX scade il 14

corruzione e criminalità organizzata e rafforzamento dello stato di diritto, culminate nel novembre 2014 in accuse di corruzione ad uno dei giudici della missione¹⁴⁰.

Pur non essendo EULEX direttamente coinvolta nella gestione del processo di normalizzazione, è evidente che sottovalutare un possibile indebolimento del prestigio dell'autorità dell'Unione europea sul terreno rappresenta un potenziale rischio che va accuratamente evitato¹⁴¹.

giugno 2016.

140 "EULEX: lo scandalo corruzione", Violeta Hyseni, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 6 novembre 2014.

141 Il 10 novembre 2014, in seguito alle accuse di corruzione, rivolte al giudice italiano Francesco Florit, l'Alto rappresentante Federica Mogherini ha nominato il francese Jean Paul Jacqu , professore di Diritto ed ex direttore dello "EU Council Secretariat legal services" quale esperto indipendente incaricato di fare luce sulla vicende incriminate.

Osservatorio Balcani e Caucaso (OBC)

Osservatorio Balcani e Caucaso (OBC) è un think tank che esplora le trasformazioni sociali e politiche nel sud-est Europa, in Turchia e nel Caucaso ovvero si occupa di sei membri dell'Unione Europea, sette candidati o potenziali candidati all'integrazione europea e di buona parte dei paesi dell'area ex-sovietica coinvolti dalla Politica di Vicinato di Bruxelles.

Nato nel 2000 in seno alla Fondazione Opera Campana dei Caduti, OBC ha sviluppato un approccio multisettoriale che intreccia informazione, la ricerca, il policy advice, la formazione e la divulgazione, e adotta una strategia di azione transnazionale, multilingue e crossmediale.

In collaborazione con una rete di oltre 50 corrispondenti locali – giornalisti, ricercatori, attivisti - OBC monitora 26 paesi, regioni e stati de facto e pubblica quotidianamente analisi, notizie, multimedia sul suo portale che riceve oltre 130 mila visite uniche al mese e dove è disponibile un archivio gratuito di 14.000 materiali.

Dal lavoro di monitoraggio emergono i temi chiave su cui OBC svolge ricerca, pubblica paper e libri con cui si rivolge alla comunità scientifica e ai decisori politici in ambito locale, nazionale ed europeo. Inoltre, OBC è fortemente impegnato a stimolare il dibattito pubblico e il confronto tra esperti, decisori politici e società civile organizzando seminari, conferenze, incontri pubblici, realizzando documentari, proponendo dibattiti sul sito e sui social media o attraverso iniziative di crowdsourcing a complemento delle ricerche in corso. Infine, OBC offre servizi quali docenze, laboratori formativi e lo sviluppo di materiali didattici multimediali per università e scuole.

Per favorire la più ampia divulgazione della conoscenza prodotta, OBC distribuisce i propri contenuti con licenza Creative Commons, sfrutta le potenzialità del multimedia e dei social media, utilizza tecnologia open source.
