archivio disarmo

SISTEMA INFORMATIVO A SCHEDE

Periodico mensile dell'Archivio Disarmo - Nuova Serie - anno 14
n° 7/8 – luglio/agosto 2001 - L. 6.000

Diritto internazionale, Bosnia-Erzegovina e creazione di Stati dall'esterno: tentativo riuscito?

Cenni introduttivi.

La Repubblica di Bosnia-Erzegovina (RBH) diventa uno stato indipendente nel 1992 a seguito della dissoluzione della Repubblica Federale Socialista di Yugoslavia (RFSY). La proclamazione di indipendenza del governo di Sarajevo (dicembre '91) e il referendum popolare tenuto nel marzo dell'anno successivo furono immediatamente riconosciuti dai Paesi UE e dagli USA e, poche settimane più tardi, la RBH venne ammessa ufficialmente all'ONU[1]. Nonostante il diffuso riconoscimento internazionale, l'effettività del governo di Sarajevo venne messa in discussione dal boicottaggio del referendum e dalla creazione da parte dei parlamentari di etnia serba di una Repubblica serba di Bosnia (RSB) nei territori orientali e nord-occidentali grazie anche all'intervento dell'esercito federale yugoslavo (JNA). A questo va aggiunta la creazione della repubblica croata di Erzegovina-Bosnia nell'Erzegovina occidentale nel novembre '92, che sottrasse alle forze bosniache il controllo di un'altra parte sostanziale del territorio della ex-repubblica federata.

La storia del conflitto che ne consegue è ben nota[2]. Nel'93 il governo bosniaco si trovò a dover combattere una guerra interna su tre fronti, ad est e a nord-ovest contro l'irredentismo serbo ed a sud-ovest, in particolare nella zona di Mostar, contro l'esercito croato-bosniaco (HVO). Il conflitto assunse i contorni netti dello scontro etnico, fra i tre maggiori gruppi bosniaci. Grazie soprattutto all'appoggio prima diretto e poi indiretto di Belgrado, l'esercito del generale serbo Mladic giunse a controllare il 70% del territorio bosniaco. Un passo in avanti per il governo di Sarajevo fu rappresentato dal cessate-il-fuoco firmato con i Croato-bosniaci nel febbraio '94, che poneva le premesse per

[1] Ris. 46/237 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (22 maggio 1992).

[2] Non inganni la descrizione piuttosto asettica che qui ne è resa. Si tratta certamente del conflitto più aspro in termini di sacrifici umani scoppiato in Europa dal 1945 ad oggi. Alla fine lascerà sul campo più di trecentomila vittime (di cui buona parte civili) e quattro milioni di profughi. A ciò si aggiungano le pagine nere della politica di genocidio operata dai leader serbo-bosniaci documentata ampiamente dal Tribunale *ad hoc* dell'Aja (si veda soprattutto il caso *Tadic*, in Greenwood e Lauterpacht eds., *International Law Reports*, Vol. 112 (1998), 188-200). Per un ampio e profondo resoconto del conflitto bosniaco in lingua italiana si rimanda a P. Rumiz, *Maschere per un massacro*, Roma: Editori Riuniti, 1999.

la firma dell'accordo di Washington del marzo successivo con cui veniva creata la Federazione di Bosnia-Erzegovina (FBH)[3]. La nuova entità raggiungeva lo scopo minimo di creare una, seppur tormentata, alleanza militare tra Croati e Bosniaci, che, grazie soprattutto all'intervento aereo NATO contro l'esercito di Pale, riuscirà ad ottenere importanti vittorie nell'estate del '95 e a riequilibrare i rapporti di forza territoriali. Questo e soprattutto le minacce dei Paesi NATO di riprendere i bombardamenti saranno il presupposto militare dei negoziati di Dayton, che, dopo estenuanti trattative, renderanno alle due entità riconosciute a Dayton, cioè la FBH e la RSB, rispettivamente il 51% e il 49% del territorio bosniaco.

Gli Accordi di Dayton e la nuova costituzione della Bosnia-Erzegovina: sovranità etniche e vizi di origine.

La costituzione della Bosnia-Erzegovina è entrata in vigore il 14 dicembre 1995 come parte integrante degli accordi di pace, meglio conosciuti come gli Accordi di Dayton. L'uso del plurale è giustificato dal fatto che ci troviamo di fronte ad un accordo quadro generale (*General Framework Agreement*) ed una serie di 12 annessi[4]. In realtà, la parte sostanziale del regolamento giuridico è contenuta negli annessi, essendo la funzione dell'accordo quadro generale quella di ottenere una garanzia scritta da parte della Croazia e della Repubblica Federale di Yugoslavia, affinché lo stato di Bosnia-Erzegovina fosse riconosciuto e, più in generale, il regolamento di pace fosse inserito in un quadro più ampio di stabilità regionale. Il coinvolgimento di Zagabria e Belgrado rappresentava un'esigenza fondamentale, vista la lunga serie di interventi militari dei due governi nel territorio bosniaco a fianco delle rispettive autoproclamate repubbliche amiche (RHB e RSB) durante gli anni della guerra.

La costituzione è rappresentata dall'Annesso 4, accordo internazionale cui sono parti la RBH, la RSB e la FBH. Balza subito all'occhio la singolarità di una costituzione frutto di un trattato internazionale. Ma le singolarità non finiscono qui. L'Art. XII dichiara che "*this Constitution shall enter into force upon signature of the General Framework Agreement as a constitutional act amending and superseding the Constitution of the Republic of Bosnia and Herzegovina*". La costituzione a cui l'articolo si riferisce è la costituzione del 1974, che la RBH ereditò nel 1992 dal sistema federale yugoslavo[5]. L'Art. XII sembra prefigurare l'entrata in vigore della nuova costituzione come un emendamento di quella del '74. In realtà, se andiamo a vedere le procedure di revisione di quest'ultima stabilite dall'art. 268, notiamo come tali procedure non siano state seguite. L'art. 268 prevedeva che ogni legge di emendamento costituzionale fosse approvata con i 2/3 del totale dei deputati di ogni singola camera in seduta congiunta. La presentazione all'assemblea in seduta congiunta difatti avvenne il 30 novembre '95, vale a dire tra la parafatura di Dayton e la cerimonia ufficiale di firma ed entrata in vigore dei trattati a Parigi. Tuttavia, il *quorum* dei due terzi rispetto al totale non fu raggiunto e, addirittura, né votarono a favore i due terzi dei membri presenti, né, se si fa un computo totale sui deputati eletti nel '90, si raggiunse una maggioranza semplice. Quindi, possiamo dire che la nuova costituzione non rappresenta un emendamento, bensì un testo costituzionale del tutto nuovo che rimpiazza quella del '74 *in toto*. L'Art. XII sembra trovare un compromesso di continuità usando l'espressione "*amending*", accanto a quella "*superseding*". I motivi di questo compromesso (come visto fuorviante) saranno subito chiari. Intanto, preme sottolineare che il ricambio costituzionale rileva come semplice fatto suscettibile di assumere rilevanza giuridica ai sensi della continuità della BH del dopo Dayton rispetto alla RBH pre-Dayton, solo se accompagnato da un'effettiva trasformazione di tutto l'apparato istituzionale e di governo. Può avere in questo senso funzione probatoria rispetto ad una tesi di discontinuità tra i due stati.

La questione della continuità internazionale della nuova Bosnia rispetto alla RBH fu oggetto di aspri dibattiti a Dayton. I leader bosniaci Izetbegovic e Silajdzic chiedevano l'inserimento nella costituzione di un articolo, che dichiarasse a chiare lettere la personalità internazionale della nuova Bosnia, la sua continuità rispetto alla RBH, il mantenimento del nome Repubblica di Bosnia-Erzegovina e la cancellazione dell'attributo di repubblica per l'entità serbo-bosniaca. D'altra parte, Milosevic ed il rappresentante serbo-bosniaco Krajinsk[6] premevano per la mancanza di disposti espressi relativi alla personalità internazionale e alla continuità, per la denominazione di Bosnia-Erzegovina, piuttosto che RBH e per il mantenimento del nome Srpska Republika. Tale disputa può essere compresa solo se si intende il fatto che il nome *Republika* è associato nei Balcani con la statualità di una

[3] L'accordo istitutivo della Federazione di Bosnia-Erzegovina è in *International Legal Materials*, n. 33 (1994), 743.

[4] Il testo integrale degli Accordi di Dayton è in *International Legal Materials*, n. 35 (1996), 75.

[5] Questa venne solamente emendata il 31 luglio '90 attraverso l'emendamento LX, che aggiunse l'attributo di sovranità alla formula della repubblica federata. Grazie agli ampi poteri di autogestione che il sistema federale titino aveva concesso alle singole repubbliche, tale quadro costituzionale fornì tutti gli strumenti giuridici per la gestione di strutture legislative, amministrative e giudiziarie autonome. Questo avvenne negli anni della guerra nell'ambito territoriale controllato dal governo di Sarajevo, secondo l'applicazione più classica del principio di effettività nel diritto internazionale.

[6] Il presidente della RSB Karadzic e il capo militare Mladic non furono presenti a Dayton in quanto su di loro era da poco scattato un mandato di cattura internazionale da parte del Tribunale dell'Aja. I due sono ad oggi ancora a piede libero, mentre, ironia della sorte, il rappresentante serbo-bosniaco a Dayton, Krajinsk, è stato arrestato dalle truppe SFOR dietro mandato del procuratore dell'Aja con l'accusa di crimini contro l'umanità.

certa entità politica[7]. Alla fine il compromesso venne raggiunto ed inserito con l'Art. I par. 1 della nuova costituzione. Questo recita: "*The Republic of Bosnia and Herzegovina, the official name of which shall henceforth be "Bosnia and Herzegovina", shall continue its legal existence under international law as a state, with its internal structure modified as provided herein (...)*". In altre parole, la continuità e la personalità internazionale della BH vennero riconosciute, tuttavia dando la possibilità ai leader serbi di presentarsi al proprio elettorato come vincitori, in quanto il nome di repubblica veniva cancellato per quanto riguarda la Bosnia-Erzegovina e mantenuto per quanto riguarda l'entità serbo-bosniaca. Infatti la struttura interna richiamata al par. 1 veniva specificata al par. 3, dove si sancisce che "*Bosnia and Herzegovina shall consist of the two Entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska*". Una lettura letterale e decontestualizzata dell'Annesso 4 ci indica quindi la strada della creazione di uno stato federale, denominato Bosnia-Erzegovina (BH), che continua l'esistenza internazionale della RBH.

In realtà, dobbiamo andare ad analizzare nel dettaglio il quadro istituzionale creato dalla nuova costituzione per orientarci meglio ed, in particolare, dobbiamo studiare i rapporti costituzionali tra entità e governo centrale, nonché i meccanismi decisionali di quest'ultimo. La costituzione conferisce al governo centrale poteri residuali, espressamente specificati all'Art. III par. 1. Questi riguardano quasi esclusivamente le relazioni esterne della Bosnia-Erzegovina, vale a dire la politica estera, la politica commerciale esterna, la politica doganale, le politiche sull'asilo e sull'immigrazione, la collaborazione con il Tribunale per i crimini nella ex-Yugoslavia e con l'Interpol, le comunicazioni internazionali ed i sistemi di controllo del traffico aereo; inoltre, l'attuazione di una legge penale applicabile su tutto il territorio bosniaco, i trasporti tra le due entità, la politica di finanziamento delle istituzioni centrali e la politica monetaria.

I governi delle entità vengono investiti di tutte le altre competenze non menzionate all'Art. III par. 1[8]. Per quanto riguarda queste competenze, la Presidenza centrale può facilitare la cooperazione tra le entità, solamente, però, qualora queste non obbiettino a tale intervento. In più, va notato il fatto molto importante che la costituzione riconosce l'autonomia militare della RSB e della FBH all'Art. V par.5 lett. a) dove dichiara che "*under no circumstances shall any armed forces of either Entity enter into or stay within the territory of the other Entity without the consent of the government of the latter and of the Presidency of Bosnia-Herzegovina*". Le due entità hanno poi la possibilità di concedere una propria cittadinanza accanto a quella della BH e di, seppur limitati, poteri di politica estera. Esse possono stabilire e mantenere relazioni parallele con gli Stati confinanti, con il limite di non mettere in discussione la sovranità e l'integrità territoriale della BH[9]. Inoltre, possono concludere accordi internazionali con Stati ed organizzazioni internazionali salvo consenso dell'Assemblea Parlamentare, la quale avrà comunque il potere di dichiarare attraverso legge apposita la non necessarietà di tale consenso per determinati accordi[10].

Gli organi costituzionali su cui l'Annesso 4 fonda la BH sono l'Assemblea Parlamentare, la Presidenza, la Banca Centrale e la Corte Costituzionale.

L'*Assemblea Parlamentare* si compone di una Camera dei Rappresentanti ed una Camera dei Popoli, la prima eletta a scrutinio universale e la seconda composta da quindici membri, con cinque delegati per ogni gruppo etnico eletti dai membri dei parlamenti delle entità secondo la rispettiva appartenenza etnica. I principali poteri dell'Assemblea sono quelli di emanare leggi nel campo di competenza delle istituzioni centrali, decidere sulle fonti e l'ammontare degli introiti a disposizione delle istituzioni centrali, approvare la legge di bilancio riguardante la suddivisione delle risorse tra le varie istituzioni ed, infine, ratificare i trattati[11]. Già a partire da un'analisi del principale organo legislativo vediamo come i meccanismi decisionali siano dominati dal principio della sovranità etnica. L'approvazione di una legge richiede la singola approvazione delle due camere[12]. La Camera dei Rappresentanti richiede per il passaggio di un atto legislativo un *quorum* minimo della maggioranza di tutti i membri per l'apertura dei lavori e della maggioranza dei deputati presenti e votanti per la votazione positiva dell'atto. I due terzi dei deputati provenienti da un'entità possono bloccare l'approvazione della legge[13]. Ciò significa che, a differenza dei Serbi che comunque rappresentano quasi esclusivamente la RSB, i Bosniaci e i Croati, come deputati provenienti dalla FBH, non posseggono separatamente come gruppi etnici la possibilità di porre il veto sul passaggio di una legge, a meno che uno dei due gruppi costituenti la Federazione non sia sovrarappresentato rispetto all'altro nell'Assemblea, in modo da raggiungere i due terzi dei deputati eletti nella FBH. Quindi possiamo dire che il fenomeno della sovranità etnica è piuttosto sfumato

[7] Tale disputa ricorda quella tra Grecia e Macedonia sulla denominazione di quest'ultima. Il governo di Atene non voleva che il neonato stato macedone assumesse il nome di Repubblica di Macedonia, per paura che questo creasse il pretesto per rivendicazione territoriali sulla cosiddetta Macedonia storica, regione che si trova in parte anche dentro i confini greci. Alla fine, dopo tre anni di estenuanti trattative e la mediazione decisiva dell'inviato americano Holbrooke, si raggiunse il compromesso di denominare lo stato macedone con il complesso nome di FYROM (Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia). Si veda su questi aspetti l'appassionante resoconto di Holbrooke nel suo libro *To End a War*, New York, Modern Library, 1999.

[8] Annesso 4, Art. III par. 3.

[9] *Ibidem*, Art. III par. 2 lett. a).

[10] *Ibidem*, Art. III par. 2 lett. d).

[11] *Ibidem*, Art. IV par. 1-4.

[12] *Ibidem*, Art. IV par. 2.

[13] *Ibidem*, Art. IV par. 3 lett. d).

nella Camera dei Rappresentanti, essendo il potere di veto in mano alle entità.

Tale potere di veto dei rappresentanti di un singolo gruppo etnico è invece presente nella Camera dei Popoli. Questo riguarda innanzitutto la possibilità di bloccare i lavori, in quanto la costituzione richiede il *quorum* minimo di almeno tre delegati bosniaci, tre croati e tre serbi. Una volta che il *quorum* sia presente, le decisioni vengono prese a maggioranza dei presenti e dei votanti. Anche nella Camera dei Popoli servono i due terzi dei delegati di ogni gruppo per bloccare l'approvazione della legge[14]. Tuttavia, la differenza rispetto alla Camera dei Rappresentanti sta nel fatto che la maggioranza dei delegati di ogni gruppo può dichiarare una misura legislativa "distruttiva" degli interessi vitali del proprio gruppo etnico. Questa dichiarazione dà il via ad una procedura di negoziazione e di compromesso. Nel caso in cui quest'ultimo non venga raggiunto, il problema viene rimandato alla Corte Costituzionale, il cui giudizio si limita comunque ad un controllo di legittimità sulle procedure seguite. In ultima analisi, i Serbi, attraverso il loro potere di veto in entrambe le camere, Bosniaci e Croati, attraverso il loro potere di veto nella Camera dei Popoli, possono singolarmente bloccare ogni tipo di legislazione. L'intera azione legislativa nelle materie di competenza della BH è lasciata alla mercé della volontà di collaborazione dei singoli gruppi etnici.

La *Presidenza* si compone di due membri eletti direttamente dalla FBH (uno Bosniaco ed uno Croato) ed un membro eletto dalla RSB[15]. Le decisione avvengono per consenso e, mancante questo, per maggioranza[16]. L'Art. V par. 2 lett. d) stabilisce che *"a dissenting member may declare a decision to be destructive of vital interest of the Entity from the territory from which he was elected"*. Una volta fatta questa dichiarazione, la decisione viene riferita all'Assemblea Nazionale della RSB, se la dichiarazione è stata fatta dal membro di quella giurisdizione; ai delegati bosniaci della Camera dei Popoli della Federazione, se la dichiarazione è stata fatta dal membro bosniaco; ai delegati croati dello stesso organo se la dichiarazione è stata fatta dal membro croato. Questi possono decidere se continuare il dissenso del loro rappresentante, bloccando in questo modo il provvedimento. Piuttosto che di interesse vitale dell'entità, si tratta quindi piuttosto di interesse vitale del gruppo etnico: infatti, come visto, una dichiarazione di dissenso del membro bosniaco o di quello croato non sarà votata da tutti i delegati della FBH, ma solo da quelli dei rispettivi gruppi etnici. E' evidente come anche un tale meccanismo decisionale possa portare alla strenua difesa da parte dei gruppi etnici delle proprie prerogative e, quindi, alla paralisi dell'attività della Presidenza.

Per quanto concerne la *Banca Centrale* la costituzione dispone la creazione in un periodo massimo di sei anni di un comitato di governo (*Governing Board*), composto da un governatore esterno nominato dal Fondo Monetario Internazionale (che non sia cittadino della BH o di Stati confinanti) e da tre membri nominati dalla Presidenza, due appartenenti alla FBH (uno Bosniaco ed uno Croato, con diritto però ad un voto solo) ed uno appartenente alla RSB[17]. In caso di voto opposto tra rappresentante della RSB e rappresentanti della FBH, il Governatore ha voto decisivo. Dopo i primi sei anni il comitato di governo sarà composto da cinque membri nominati dalla Presidenza[18]. E' perciò chiaro che, per i primi sei anni di vita, nessuno dei tre gruppi etnici ha, singolarmente, un potere di veto nel processo decisionale della Banca, facendo sì che, in principio, questa diventi immune dai pericoli di *impasse* notati per l'Assemblea e la Presidenza. Naturalmente tale *impasse* non potrebbe essere evitata se tutti e tre i governatori interni (o anche solamente il governatore serbo ed uno dei due governatori della FBH) decidessero di bloccare i lavori del comitato. Inoltre, la responsabilità della Banca devono essere determinate dall'Assemblea e, dopo i primi sei, anni la nomina dei governatori sarà di competenza della Presidenza. Anche qui, quindi, il fenomeno della sovranità etnica ha la possibilità di giocare un ruolo cruciale.

Anche la composizione della *Corte Costituzionale* si basa su criteri etnici, attenuati da una componente internazionale. Dei nove membri della previsti per la Corte, sei saranno giudici interni, quattro selezionati dalla Camera dei Rappresentanti della FBH e due dall'Assemblea Nazionale della RSB[19]. I rimanenti tre giudici saranno esterni (ma non di uno stato confinante) e nominati dal Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo attraverso consultazione con la Presidenza. L'Assemblea ha il potere di emendare i criteri di nomina dei tre giudici esterni[20]. L'aspetto importante è che, per quanto riguarda i poteri decisionali, nessun gruppo etnico avrà separatamente un potere di veto. La costituzione richiede la maggioranza di tutti i giudici per l'esercizio delle funzioni e, quindi, saranno necessari due giudici interni più i tre esterni. Poiché la costituzione non precisa il *quorum* richiesto per l'emanazione di una sentenza, presumiamo che questo sia la maggioranza di tutti i votanti. Teoricamente, quindi, i tre giudici esterni potrebbero decidere l'esito di certi casi, contro la volontà di due giudici interni. In conseguenza, la corte è salva dai pericoli di blocco che abbiamo visto per le istituzioni centrali. Ma questo solo grazie ad una pesante ingerenza della comunità internazionale negli affari interni della BH.

Per trarre delle conclusioni, possiamo notare che rispetto alle competenze molto limitate riservate

---

[14] *Ibidem.*
[15] *Ibidem*, Art. V.
[16] *Ibidem*, Art. V par. 2 lett. c).
[17] *Ibidem*, Art. VII par. 2.
[18] *Ibidem*, Art. VII par. 1.
[19] *Ibidem*, Art. VI par. 1.
[20] *Ibidem.*

istituzioni centrali, sia rispetto a dei meccanismi decisionali, che mettono in primo piano l'interesse delle tre etnie, la nuova costituzione prefigura una BH senza i poteri tipici di un'organizzazione statale. Per quanto riguarda le competenze, sia i poteri di esecuzione coercitiva attraverso una polizia nazionale, sia un sistema di difesa nazionale sono completamente mancanti. A parte un sistema di coordinamento militare tra entità in caso di attacco esterno previsto nell'Annesso 1-A attraverso lo *Standing Committee on Military Matters* (anche questo completamente dipendente dalla volontà di cooperazione dei tre gruppi etnici), difesa e *law enforcement* sono completamente in mano alle entità. Si aggiunga poi il sistema di sovranità etnica "negativa", che permette il blocco di qualsiasi misura legislativa ed esecutiva nelle già minime competenza riservate alla BH e che esclude completamente dalla gestione politica le minoranze non appartenenti ai tre gruppi etnici principali[21]. Questo riguarda, tra le altre cose, anche l'aspetto fondamentale dei poteri fiscali autonomi delle istituzioni centrali, che la costituzione prevede agli artt. IV e VIII.

In poche parole, una lettura attenta della costituzione ci rende un quadro di sovranità etniche, in cui le istituzioni centrali fungono solamente da luoghi di coordinamento di aspetti di interesse comune. E' vero che la supremazia legislativa della legge della BH su quelle delle entità sancita all'Art. III e, soprattutto, l'obbligo della Corte Costituzionale (l'unico organo come visto potenzialmente indipendente dai poteri di veto incrociati) di annullare le leggi della FBH e della RSB contrarie alla costituzione e alla legge nazionale sono sulla carta in grado di contribuire ad un processo di integrazione sempre più stretta e di effettiva creazione di uno stato unitario. Tuttavia, tali poteri richiamano quelli delle istituzioni comunitarie europee rispetto agli stati membri, dove la creazione di uno stato europeo è ancora lontana e certamente richiederebbe l'elaborazione di nuovi strumenti giuridici[22]. La realtà è che la creazione di uno stato di BH richiederebbe anche una cessione di prerogative dalle entità alle istituzioni centrali, che il disposto minimalista dell'Annesso 4 certamente non incoraggia. L'unico disposto che, se interpretato in maniera estensiva, potrebbe aiutare la costruzione di nuove competenze centrali è quello dell'Art. III par. 5 che prevede che "*Bosnia and Herzegovina shall assume such other matters as are (...) necessary to preserve the sovereignty, territorial integrity, political independence, and international personality of Bosnia and Herzegovina*". Tuttavia, anche questo rimane soggetto ai poteri di veto parlamentari. Veniamo così a scoprire che l'ipotesi dello stato federale fatta dopo una lettura sommaria dell'Annesso 4 non regge un'analisi più attenta. Le premesse normative prefigurano un edificio costituzionale di sovranità etnicamente determinata, che non fa altro che riconoscere lo *status quo* degli anni del conflitto.

L'intervento esterno e i poteri di governo internazionale previsti dagli Accordi di Dayton.

La fragilità di una tale architettura istituzionale non poteva che richiedere un esteso intervento internazionale al fine di garantire un obiettivo minimo di pacificazione nazionale e di funzionamento delle istituzioni centrali.

L'aspetto, che certamente assunse priorità rispetto agli altri a Dayton, fu la cessazione definitiva delle ostilità. In un contesto di completa indipendenza militare delle tre fazioni in lotta e di mancanza di una forza militare nazionale, il contingente internazionale sotto comando NATO ha assunto poteri d'intervento militare assai pervasivi. Le truppe IFOR (così chiamate sino a fine '96, dopo diventate SFOR), oltre a garantire il ritiro degli eserciti locali dietro le rispettive linee di separazione, hanno ottenuto poteri generali di *law enforcement* da esercitare congiuntamente alle forze di polizia ONU IPTF. I contenuti del mandato IFOR sono descritti nell'Annesso 1-A. Accanto al generale mandato di attuazione, che copre anche il divieto di effettuare voli militari sullo spazio aereo bosniaco, abbiamo il compito transitorio di sorvegliare le parti dell'accordo nell'ottemperanza ai propri obblighi di ritiro delle proprie forze militari dietro le linee di separazione disegnate a Dayton e di riduzione degli armamenti. Il complesso di questi poteri e funzioni derivanti dalla lettera dell'Art. VI dà all'IFOR e al suo personale una notevole libertà d'azione e di movimento, che include anche la possibilità dell'uso della forza militare. Questo potere di uso della forza viene previsto più volte all'interno dell'Annesso 1-A[23] e, a parte il riferimento alla "necessarietà", non viene mai limitato, né nel contenuto, né nei possibili destinatari.

I poteri del Comandante IFOR sono definiti in maniera altrettanto ampia quanto quella delle sue truppe. L'Art. VI par.5 dichiara che egli "*shall have the authority, without interference or permission of any Party, to do all that the Commander judges necessary and proper, including the use of military force, to protect the IFOR and to carry out the responsibilities listed above...*". Molto importante è, poi, l'Art. XII dell'Annesso, che dà al Comandante IFOR il potere di ultima e superiore

[21] La costituzione si basa completamente sul concetto di "due entità-tre nazioni", lasciando completamente ai margini il concetto di cittadinanza. Le minoranze, che vengono definite nella costituzione come "others" ("altri"), rappresentano l'8% della popolazione, totalizzando 345 mila cittadini. L'unico forum in cui possono avere un minimo peso politico è la Camera dei Rappresentanti, mentre la Camera dei Popoli e la Presidenza sono disegnate secondo il concetto della sovranità etnica, che rimane apertamente discriminatorio e certamente presenta incompatibilità con lo Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, che, ironia della sorte, dovrebbe avere supremazia normativa sulla legislazione bosniaca.

[22] Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, caso 6/64 Costa/Enel (1964) ECR 1251.

[23] Cfr. nell'Annesso 1-A, Art. I par.2 lett. b) ("*such enforcement action as may be necessary*"); Art. IV par.2 lett. b), par. 4 lett. b), par.6; Art. VI par.5, par.6, par.9 lett. a) e b).

autorità nell'interpretazione degli aspetti militari del regolamento di pace. Proseguendo la nostra analisi, un altro punto poco chiaro è quello dell'Art. XII, dove si fa riferimento all'Art.I[24]. L'unica soluzione possibile sembra essere quella di considerarlo un rimando alla sottomissione dell'IFOR al controllo politico del Consiglio NATO e delle strutture di comando della NATO stessa, sottolineata all'Art. 1 par.1 lett. b), che, in questo modo, verrebbe richiesta anche per le competenze interpretative del Comandante.

Come abbiamo visto la BH manca anche di una forza di polizia nazionale. L'*Agreement on International Police Task Force* (Annesso 11), in concerto con la Ris. 1035 del Consiglio di Sicurezza ONU, dispone per la creazione di una forza di polizia internazionale. L'IPTF è diretta da un Commissario, nominato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite in accordo con il Consiglio di Sicurezza, ma riceve direttive anche dall'Alto Rappresentante ONU[25]. L'Art. III dispone che tra i compiti della forza di polizia ONU ci siano quelli di monitorare e controllare le attività delle forze di polizia delle due entità, nonché delle procedure e delle strutture giudiziarie associate; addestrare il personale delle forze di polizia; assistere tali forze nell'espletamento delle loro funzioni; collaborare con le autorità governative delle entità nella organizzazione delle attività di *law enforcement*[26]. Sempre l'Art. III dispone che l'IPTF si impegni in particolar modo per la creazione di un ambiente idoneo allo svolgimento di elezioni libere e democratiche e per la protezione del personale dell'OSCE impegnato in Bosnia a tal fine secondo l'Annesso 3[27]. Va notato comunque che le forze IPTF hanno solo funzioni di appoggio e di addestramento rispetto alle forze di polizia locali, ma nessun potere indipendente di esecuzione coercitiva.

Per quanto riguarda gli aspetti civili degli accordi, possiamo dire che il quadro normativo degli Accordi prevede un complesso intreccio di interventi da parte di organismi internazionali. A parte la partecipazione "esterna" nella composizione di alcuni organi come la Banca Centrale e la Corte Costituzionale vista sopra, questo intervento riguarda la gestione dei processi elettorali, i meccanismi di protezione dei diritti umani, i diritti di ritorno e di proprietà dei rifugiati. Istituzioni come l'OSCE e l'UNHCR hanno ampi poteri di intervento autoritativo rispettivamente riguardo all'organizzazione dei processi elettorali e al ritorno dei profughi ai propri luoghi d'origine. I meccanismi per la protezione dei diritti umani (che prevedono in particolare un *Ombudsman* ed una Camera dei Diritti Umani) si avvalgono della supremazia normativa che viene concessa alla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo anche rispetto alla costituzione.

L'Annesso 10, firmato da tutti i soggetti parte degli Accordi di Dayton (quindi anche dalla Repubblica di Croazia e dalla Repubblica Federale di Yugoslavia), regola tutta una serie di meccanismi di attuazione degli aspetti civili del regolamento di pace. Le parti hanno infatti ritenuto opportuno, al fine di garantire la loro attuazione, predisporre delle strategie di coordinamento e supervisione di tutte le attività relative ad aspetti civili degli accordi. L'autorità superiore designata a tal fine è quella dell'Alto Rappresentante ONU (AR) per la Bosnia, i cui compiti e poteri (soprattutto come si andranno a configurare dal '96 ad oggi) sono di grande importanza per comprendere in pieno lo status di diritto internazionale della BH oggi. Fondamentale è, soprattutto, la disposizione dell'Art. V, che definisce l'AR *"the final authority in theater regarding interpretation of this Agreement on the civilian implementation of the peace settlement"*. In pratica, tale norma permette al rappresentante ONU di diventare potenzialmente la più alta autorità civile in Bosnia-Erzegovina[28]. Tale norma richiama chiaramente quella dell'Art. XII dell'Annesso 1-A, che concede al Comandante IFOR gli stessi poteri di autorità prima nell'attuazione degli aspetti militari degli accordi di pace. Questi poteri di interpretazione concessi al Comandante IFOR e all'AR sono forse il carattere più singolare degli Accordi di Dayton. Infatti, di regola, il potere di interpretare le norme di un trattato appartiene alle parti contraenti: di solito queste costruiscono un'interpretazione vincolante della norma o di comune accordo oppure attraverso un organo terzo, di solito un organo giudiziario internazionale (un arbitro) nominato per l'interpretazione del trattato in generale o anche per l'interpretazione di una norma in particolare. Nel nostro caso invece competenti a tale scopo sono stati designati due organi non giudiziari e cioè il comandante di un contingente militare ed un ufficiale civile, così scelti in quanto autorità *super partes* nell'attuazione e nel controllo dell'attuazione degli accordi di pace. Attraverso la loro interpretazione dei due accordi, il Comandante IFOR e l'AR possono respingere ogni altra interpretazione che venga suggerita dalle parti. Poiché le disposizioni dei due accordi sono abbastanza vaghe e, soprattutto con riferimento alle attribuzioni del Comandante IFOR e dell'AR, abbracciano l'intero spettro delle questioni militari e civili in gioco in Bosnia, possiamo ben comprendere come questo potere di interpretazione sia enorme da un punto di vista giuridico e politico, soprattutto se confrontato con i poteri piuttosto deboli garantiti alle istituzioni centrali della Bosnia-Erzegovina. In realtà, esso ha appunto la funzione di supplire ad un deficit di

[24] L'Art. XII recita: *"In accordance with Article I, the IFOR Commander is the final authority in theatre regarding interpretation of this agreement on the military aspects of the peace settlement, of wich the Appendices constitute an integral part"*.

[25] Annesso 11, Art. II par.1 e 3.

[26] *Ibidem*, Art. III par.1.

[27] *Ibidem*, Art. III par.3.

[28] Il disposto viene ripetuto nel par.27 della Ris. 1031 dove il Consiglio di Sicurezza ONU *"(...) confirms that the High Representative is the final authority in theater regarding interpretation of Annex 10 on the civilian implementation of the Peace Agreement"*.

governo centrale, che, come abbiamo visto, è insito nella costituzione.

Dalla carta alla realtà: premesse rispettate?

Un discorso sulla creazione di uno stato non può limitarsi ad un'analisi normativa. Il diritto internazionale considera lo stato come un dato storico-sociale, che, in linea generale, acquista dignità giuridica per la sua effettività e stabilità. In altre parole, l'analisi del dettato costituzionale può creare una presunzione in senso positivo o negativo rispetto all'esistenza di uno stato per il diritto internazionale, ma questa presunzione deve essere comprovata da un'effettiva organizzazione di governo su un dato territorio. Perciò dobbiamo andare ad analizzare il livello di attuazione degli Accordi di Dayton dal '96 ad oggi.

Va subito detto che le premesse sono state rispettate e le deficienze dell'architettura costituzionale di Dayton hanno posto un grave ostacolo alla creazione dello stato di BH. I pochi progressi sono stati ottenuti grazie all'intervento sempre più pervasivo dell'AR, il quale si è avvalso dei poteri stabiliti dall'Art. V e dalla specificazione data a tali poteri dalla Conferenza di Bonn del dicembre '97[29].

La Presidenza, eletta nel settembre '96, ha emanato un numero molto ristretto di decisioni. I primi tre anni si sono concentrati sui regolamenti procedurali. Dispute sul protocollo, sulle sedi e sugli ordini del giorno hanno assorbito la maggior parte degli sforzi in particolare dell'AR. Un altro punto importante di decisione politica è stata la composizione e l'organizzazione del Consiglio dei Ministri. Anche quest'ultimo è stato organizzato secondo i criteri più stretti di sovranità etnica, affiancando ad ogni ministro due sottosegretari (*deputy ministers*), in grado di bloccare i provvedimenti del ministro e sottoporli alla Presidenza del Consiglio (anch'essa organizzata come la Presidenza)[30]. Esso dovrebbe preparare misure legislative da sottoporre all'Assemblea per l'approvazione. Questo è avvenuto solo sotto la pesante pressione dell'AR e, soprattutto, grazie all'assistenza tecnica del suo ufficio, che ha preparato il cosiddetto *Quick Start Package*, una serie di misure legislative sull'organizzazione dello staff ministeriale, sul sistema doganale e tariffario, sul commercio estero. Queste misure sono passate solamente durante il '97 dopo interminabili trattative tra l'AR ed i tre gruppi etnici. Altre misure di grande importanza non hanno trovato alcuna collaborazione da parte delle istituzioni centrali, bloccate continuamente dai veti incrociati. Perciò l'AR, soprattutto a partire dal '98, si è avvalso dei suoi poteri per imporle come misure legislative *ad interim*: queste riguardano aspetti di enorme rilevanza, anche se talvolta apparentemente solo simbolica, come la legge sulla cittadinanza comune della BH, la legge sulla nuova bandiera, la legge sulla moneta comune, la legge sulle targhe automobilistiche, la legge sull'inno nazionale, la legge sugli investimenti diretti esteri, la legge sulle telecomunicazioni e i media. Esse hanno giocato un ruolo importante sia per quanto riguarda la libertà di movimento all'interno della BH, sia per quanto riguarda la creazione di un mercato comune. In particolare, hanno permesso alla Banca Centrale di iniziare a battere moneta e a creare una valuta unica per tutto il territorio della BH. Di queste leggi, tuttavia, solamente la legge sugli investimenti diretti esteri ha avuto approvazione posteriore dall'Assemblea.

Come abbiamo visto, la maggior competenza della Presidenza tripartita è quella della conduzione della politica estera. Questa è stata sino ad oggi molto limitata. Essa ha concluso una serie di accordi di assistenza economica con la Banca Mondiale, il Fondo Monetario e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Ha accreditato una serie di ambasciatori a Sarajevo, ha nominato gli ambasciatori bosniaci all'estero (seppur secondo una ripartizione di alleanze etniche), ma ha richiesto un provvedimento dell'AR per quanto riguarda la legge sullo staff consolare[31]. La divisione secondo linee di rappresentanza etnica si è vista in maniera eclatante in più di un'occasione. Significativa in questo senso è stata la decisione del 10 marzo '97 con cui la Presidenza ha stabilito che gli accordi internazionali che creano obblighi a carico delle entità dovranno essere firmati anche dai loro rappresentanti. In questo modo viene ristretta anche formalmente l'indipendenza della Presidenza nel condurre la politica estera della BH. Nel '99, la visita del presidente bosniaco Izetbegovic in Iran ed Arabia Saudita veniva definita inizialmente come visita di stato, nonostante il fatto che gli altri due membri della presidenza non ne fossero stati informati. Una volta venutone a conoscenza, sia il rappresentante croato Jelavic, sia quello serbo Radisic si rifiutavano di riconoscere lo status di visita di stato al viaggio di Izetbegovic, il quale alla fine veniva ri-

[29] La Dichiarazione Finale della Conferenza di Bonn dichiara che l'Art. V dell'Annesso 10 concede all'AR i seguenti poteri: "*a) timing, location and chairmanship of meetings of the common institutions; b) interim measures to take effect when parties are unable to reach agreement, which will remain in force until the Presidency or Council of Ministers has adpoted a decision consistent with the Peace Agreement on the issue concerned; c) other measure to ensure implementation of the Peace Agreement throughout Bosnia and Herzegovina and its Entities, as well as the smooth running of the common institutions. Such measures may include actions against persons holding public office or officials who are absent from meetings without good cause or who are found by the High Representative to be in violation of the legal commitments under the Peace Agreement or the terms for its implementation*". Il documento può essere trovato in *Documents d'Actualité Internationale*, n. 4 (1998), p. 138ss..

[30] La composizione del Consiglio decisa dalla Presidenza nel dicembre '96 e approvata il 3 gennaio '97 dall'Assemblea si è organizzata intorno a tre ministeri: Affari Esteri, Commercio Estero, Affari Civili e Comunicazioni. V. *Statement of the Presidency of Bosnia and Herzegovina* (3 gennaio '97) (*http://www.ohr.int/bhmeet/d970103).*

[31] V. *Office of the High Representative Report* del 16 gennaio 1998, (*http://www.ohr.int).*

chiamato dall'AR a non prendere alcun impegno a nome della BH con i due Paesi. Lo stesso avvenne pochi mesi dopo con la visita di Radisic a Belgrado. Lo status di visita di stato venne ritirato dopo la protesta di Izetbegovic e Jelavic, addirittura accompagnata da quella del Primo Ministro della RSB Dodik, il quale dichiarò che ogni visita di stato del rappresentante serbo della Presidenza andava a tangere un interesse della RSB e quindi richiedeva approvazione da parte delle sue istituzioni[32]. L'ultimo avvenimento che ha messo in luce come la Presidenza sia solo stata portavoce di interessi etnicamente divisi e quasi sempre in contrasto è la vicenda del rappresentante croato Jelavic. Nel novembre 2000 questi, anche a capo del partito di maggioranza croato HDZ (da sempre opposto agli accordi di Dayton), in segno di protesta contro una riforma della legge elettorale per la FBH imposta dall'OSCE, che avrebbe leso il risultato del suo partito, ha organizzato un voto per la secessione della parte croata e per il mantenimento delle strutture di governo parallele continuate dal periodo del conflitto. Questa decisione ha portato l'AR a rimuovere nel marzo di quest'anno Jelavic dalla Presidenza e sostituirlo con un nuovo rappresentate che si è impegnato al rispetto degli Accordi di Dayton. Questa misura sanzionatoria nei confronti di autorità recidive all'osservanza degli accordi è solo l'ultima (ed anche la più rilevante) di una serie iniziata dall'AR dopo la Conferenza di Bonn.

Un altro grosso problema sulla strada delle creazione di uno stato effettivo è stato rappresentato dalla mancanza di un controllo doganale nazionale alle frontiere con la Croazia e la Repubblica Federale di Yugoslavia. Questo ha significato il mantenimento di strutture parallele illegittime di controllo da parte dell'esercito serbo-bosniaco e l'HVO. Nonostante l'imposizione di una legge da parte dell'AR all'inizio del '99[33] e l'assistenza ricevuta dall'Ufficio di Assistenza Finanziaria e Doganale della Commissione Europea nella creazione di una nuova polizia doganale al livello di entità, queste strutture hanno continuato ad essere attive, finendo per finanziare attraverso delle imposte sul contrabbando le strutture politiche del HDZ e del partito nazionalista serbo SDS. Solo molto recentemente l'HDZ ha subito un duro colpo grazie all'azione congiunta dell'AR e dello SFOR, che hanno incriminato il maggiore gruppo bancario croato-bosniaco, il quale riceveva introiti illeciti dal contrabbando dalla frontiera croata e finanziava le attività del HDZ. Questo ha portato ad uno smantellamento di molti controlli di frontiera da parte del HVO per il timore di ulteriori scandali[34]. Le cose non sono andate meglio in questi anni sulla frontiera con la RFY, dove, per esempio, l'AR ha imposto a fine '98 la chiusura di alcuni valichi dove c'era solo menzione della Repubblica Srpska senza alcun riferimento visivo, scritto o simbolico, (se non, spesso, una bandierina, accanto ad una ben più grande dell'entità serba) allo stato di Bosnia-Erzegovina.

Un ruolo attivo di creazione di una struttura giuridica nazionale è stato intrapreso dalla Corte Costituzionale, che, come vedevamo sopra, era, infatti, l'unico organo centrale indenne da pericoli di blocco. In particolare, molto importante è stata la sentenza del 1 luglio 2000 sui popoli costituenti della Bosnia-Erzegovina[35]. Nonostante le argomentazioni non sempre lineari con cui le conclusioni sono state raggiunte, essa rappresenta un primo passo verso la moderazione del concetto di sovranità etnica al livello delle entità e verso una *judicial policy* volta ad interpretare la costituzione in senso anti-discriminatorio. Altre importanti decisioni sono state prese sulle prerogative di politica estera delle entità e sul rapporto tra legislazione centrale e legislazione delle entità[36]. Anche queste vanno nel senso di trasferire poteri tipici di un governo statale dalle entità alla BH.

Le funzioni dell'IFOR/SFOR sono rimaste in questi anni quelle del controllo delle forze armate presenti in Bosnia e dell'assistenza agli altri organismi internazionali nell'espletamento delle proprie funzioni di *law enforcement*. Soprattutto nei primi due anni, l'azione dell'IFOR/SFOR è stata efficace nel controllare il ritiro degli eserciti locali dietro le linee di separazione disegnate a Dayton, nonché nel garantire un livello accettabile di libertà di circolazione fra le due entità. Fondamentale è stato poi il ruolo di garanzia dell'ordine pubblico durante le elezioni, soprattutto garantendo il diritto di voto dei profughi nei luoghi d'origine. Un'altra funzione importante che ha assunto è stato quello dell'arresto di individui incriminati dal Tribunale dell'Aja per crimini di guerra. In generale, possiamo quindi affermare che l'IFOR/SFOR ha funzionato quale vera e propria massima autorità militare, inoltre assumendo molto spesso i poteri di una polizia nazionale, appoggiando l'IPTF e le polizie locali nelle operazioni più rischiose. Da osservare, infine, è che, nonostante la riduzione degli armamenti di un 15% da parte degli eserciti locali, i passi verso una cooperazione tra serbo-bosniaci e l'alleanza croato-musulmana sono stati mossi, in maniera incerta, solo recentemente, con un documento per un progetto di difesa comune preparato dall'AR per il *Standing Committe on Military Matters*[37]. Inoltre, una sentenza recente della Corte Costituzionale ha confermato la completa indipendenza militare delle due entità secondo la costituzione bo-

[32] V. International Crisis Group Report n. 80 (28 ottobre 1999), "Is Dayton Failing: Bosnia Four Years After the Peace Agreement", 24.

[33] *OHR Decision Imposing the Law on Border Service* (13 gennaio 2000) (*http://www.ohr.int/decisions/20000113.htm*).

[34] V. International Crisis Group Report n. 106 (20 marzo 2001), "*Turning Strife to Advantage: a Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina*".

[35] Corte Costituzionale della Bosnia-Erzegovina, caso U/5-98-III.

[36] Corte Costituzionale della Bosnia-Erzegovina, caso U/5-98-I.

[37] *Defence Policy Document* (31 gennaio 2001), Office of the High Representative.

sniaca[38].

Da questa breve analisi possiamo concludere che le premesse normative di Dayton sono state rispettate. La BH rimane ad oggi un progetto di stato. I progressi fatti sono stati quasi esclusivamente prodotti dalla forte ingerenza internazionale. Dopo cinque anni e mezzo da Dayton, la realtà sembra essere quella di un'unione di organizzazioni statali (etnicamente definite, anche se con un processo in atto di integrazione delle strutture di governo musulmane e quelle croate al livello della Federazione) in grado di funzionare solo grazie alle competenze conferite ed esercitate dall'AR ed ai poteri di esecuzione forzata concessi alle truppe SFOR. In altre parole, la contraddizione che il diritto internazionale incontra tra una definizione di stato "dall'alto" attraverso un trattato internazionale ed una realtà sociologica disgregata non sembra essere risolvibile. La designazione più indicata della BH sembra essere, e per la portata dei poteri di intervento internazionale, e per la loro estensione *ratione materiae*, quella di territorio internazionalizzato[39].

Scenari e strategie per il futuro.

Gli scenari che si aprono per il futuro richiedono una chiara scelta di strategia da parte della comunità internazionale. Nel breve termine il progetto di una Bosnia unita e multietnica sarà appoggiato solamente dai bosniaci. Le etnie serba e croata continuano a sostenere la secessione e la creazione di due stati etnicamente definiti con la prospettiva di un'unione rispettivamente con Belgrado e Zagabria. A differenza del nuovo primo ministro croato, che appoggia una Bosnia multietnica, Kostunica continua nella politica di Milosevic di sostegno ai progetti secessionisti della RSB.

Ci sembra che le strategie richieste per affrontare il futuro della BH si possano ridurre all'applicazione di due diverse visioni.

La prima è quella di una Bosnia multietnica, che sposti gradualmente il suo baricentro costituzionale dalla protezione dei diritti etnici alla protezione dei diritti individuali. Questo richiederebbe un intervento della comunità internazionale di lungo periodo (almeno 20 anni) ed un'azione graduale di trasferimento delle prerogative statuali dalle entità a Sarajevo attraverso un ruolo sempre più attivo della Corte Costituzionale ma anche un emendamento della costituzione di Dayton. Inoltre richiederebbe un appoggio sempre più robusto della SFOR nell'azione di ritorno dei profughi ed un'azione sempre più pervasiva dell'AR nello spingere i gruppi etnici a collaborare. Tale intervento può ottenere i suoi risultati nel lungo periodo se portato avanti con coerenza e costanza, ma richiederebbe anche una crescita del budget a disposizione (fino ad oggi sono stati spesi 5 miliardi di $, stime dell'*International Crisis Group* parlando di un raddoppio delle spese per i prossimi cinque anni nel caso in cui fosse adottata questa politica) e maggiori rischi di tensioni sociali, politiche ed eventualmente militari nel breve periodo.

L'alternativa è quella di ridisegnare i confini, unendo le zone a maggioranza croata e serba, rispettivamente alla Repubblica di Croazia e l'FRY, e rimpicciolendo i confini della BH. In pratica, si affermerebbe il principio degli stati etnicamente definiti. Questa strategia comporterebbe dei rischi, in quanto non farebbe che riconoscere i risultati della pulizia etnica condotta durante gli anni della guerra ed, in più, alimenterebbe ulteriormente ogni rivendicazione di autodeterminazione esterna da parte di altre minoranze in altre repubbliche ex-yugoslave (per esempio quelle della minoranza albanese in Macedonia). Tuttavia, l'ipotesi deve essere oggetto di una seria riflessione. Va rigettata secondo noi l'idea che la cultura delle popolazioni yugoslave sia naturalmente mono-etnica. La Yugoslavia ha rappresentato per 45 anni un modello di convivenza civile tra diverse culture, peraltro alternativo a quello occidentale. Nel censimento del '91 più del 30% delle coppie registrate in Bosnia erano miste. Tuttavia le ferite di un conflitto così cruento, spesso ancora oggi riaccesi dalla propaganda dei partiti anti-Dayton, sono ancora aperte e l'atmosfera di sfiducia reciproca tra etnie la fa ancora da padrona, dato ancora più preoccupante, in particolare, tra i giovani, che spesso non hanno conosciuto la realtà pre-'92. In più, si guarda ai precedenti delle epurazioni serbe delle Krajine da parte dei croati nel '95 (con il beneplacito della comunità internazionale) e del Kossovo dopo l'intervento NATO. In entrambi i casi si vede riaffermato il principio dello stato etnicamente definito. Soprattutto le popolazioni serbe si chiedono perché questo principio non possa essere affermato anche per loro. Naturalmente, la sua applicazione non implicherebbe uno stato al 100% composto da serbi, o da croati o da bosniaci. Si tratterebbe di uno stato popolato da un gruppo etnico dominante, come d'altra parte è il caso di tutti gli altri Paesi balcanici (Slovenia, Croazia, RFY, Macedonia, Grecia), ma anche della gran parte degli altri Paesi europei (Italia compresa), in cui ven-

---

[38] Corte Costituzionale della Bosnia-Erzegovina, caso U/5-98-IV.

[39] Va detto che la definizione di territorio internazionalizzato nel diritto internazionale è una definizione puramente dottrinale, in quanto non contenuta in alcuna norma di diritto positivo generale. Esso può essere definito come quel territorio in cui i poteri di governo vengono esercitati o esclusivamente da organi sotto l'autorità dell'organizzazione internazionale (internazionalizzazione totale) oppure congiuntamente da organi locali e organi facenti capo all'organizzazione internazionale (internazionalizzazione parziale). Casi storici famosi sono quelli della Città Libera di Danzica e del Territorio Libero di Trieste, più recente il caso del Kossovo dal giugno '99. Tale concetto va certamente tenuto separato da quello di protettorato, usato spesso nel linguaggio comune anche rispetto alla BH, ma che dovrebbe indicare solamente quei casi in cui i poteri di politica estera vengono delegati da un soggetto internazionale ad un altro in cambio di protezione militare. Se nel caso della BH è presente la protezione militare, manca la delega dei poteri di politica estera all'AR, il quale può solo assumere provvedimenti come abbiamo visto *ad interim*. Per una discussione su queste differenze dottrinali rimandiamo a A. Marazzi, *I territori internazionalizzati*, Torino, Giapichelli ed., 1959.

gono messi in atto tutta una serie di strumenti per la protezione dei diritti individuali e dei diritti delle minoranze. Il processo andrebbe chiaramente inserito in un progetto più a lungo termine di inserimento della Bosnia e dei Balcani nel processo di integrazione europeo, dapprima con un'entrata nel sistema del Consiglio d'Europa, poi con un'adesione all'Unione Europea. Queste dovrebbero essere condizionate ad un effettivo rispetto dei diritti umani, ad uno sviluppo della società civile ed accompagnate da una presenza militare ridotta nelle zone di confine tra Bosnia, Croazia e FRY, ma con poteri di intervento rapido a protezione delle minoranze. Inoltre tale condizionalità, dovrebbe prevedere anche la sospensione degli aiuti economici da parte dei Paesi occidentali, in caso di violazioni sistematiche dei diritti delle minoranze, ed un'applicazione di ulteriori sanzioni economiche, ed eventualmente militari, da parte del Consiglio di Sicurezza.

Chiaramente, la prima alternativa dello stato multietnico è la più allettante. In un momento in cui lo stato nazione occidentale perde sempre più i suoi carattere "etnici" per assumere un concetto di *citoyenneté* , sembrerebbe fare un salto indietro nel tempo riaffermarne il principio nel cuore dell'Europa. D'altra parte, dobbiamo « entrare » nel dibattito politico di quelle regioni per cercare delle soluzioni, non possiamo scriverle sulla carta « dall'esterno ». Come il diritto internazionale non considera in generale lo stato una creazione dall'alto, ma un processo storico-sociologico che si genera dal basso, così una soluzione ai problemi di statualità della Bosnia non può che venire attraverso un processo di negoziazione che parte dal basso. Questo deve anche significare fare i conti con le culture locali e potrebbe portare all'accettazione della seconda soluzione. La nostra tesi è che tutto quanto cerchi di raggiungere un compromesso tra queste due ipotesi non possa che perpetuare per un tempo indefinito uno *status quo*, in cui la comunità internazionale continua in uno sforzo minimo di mantenimento della pace, le divisioni etniche rimangono vive, e, soprattutto, i normali processi democratici di auto-determinazione politica non vengono restituiti alle popolazioni della Bosnia. Si affaccia il rischio di una nuova impresa dal sapore neocoloniale, in cui obiettivi e strumenti rimangono assai vaghi.

Enrico Milano
(e.milano@lse.ac.uk)

SISTEMA INFORMATIVO

A SCHEDE

Direttore Responsabile Sandro Medici
Direttore Maurizio Simoncelli

Registrazione Tribunale di Roma n 545/86
Stampa in proprio

ABBONAMENTO A 12 SCHEDE L. 30.000
Effettuare versamenti a:
ASSOCIAZIONE ARCHIVIO DISARMO
Piazza Cavour 17 - 00193 ROMA
c.c.p. 68291004
tel. 06.36000343/4 fax 06.36000345
email archidis@pml.it
www.archiviodisarmo.it

ULTIME SCHEDE PUBBLICATE:

123. *Combattere il "Nonnismo". Aspetti socio-giuridici e proposte di riforma legislativa e penale.*
124. *Pace, sviluppo e cooperazione internazionale nella dottrina sociale della chiesa cattolica 1958-1999.*
125. *La campagna italiana sulle armi leggere*
126. *Un paese per la pace: il Costarica.*
127. *Il Trattato di Non Proliferazione Nucleare e la Conferenza di riesame del 2000.*
128. *I conflitti etnici e le armi leggere.*
129. *Aspetti geopolitici dei conflitti nel mondo (1900.1945).*
130. *Il processo di disarmo nella Repubblica del Mali*
131. *Le Nazioni Unite, la N.A.T.O. e la crisi balcanica*
132. *I crimini contro l'umanità nello statuto dell'International Criminal Court (ICC)*

NOVITA'

L'Archivio Disarmo ha pubblicato *"Dalla guerra fredda al 2000. Storia e problemi dell'Alleanza Atlantica"*, curato da Maurizio Simoncelli. Il volume ripercorre, attraverso il contributo di diversi autori, la storia della Nato (l'analisi della minaccia, il Patto di Varsavia, le missioni di *peace-keeping*, l'allargamento dell'Alleanza ecc.) con particolare attenzione alle nuove prospettive geopolitiche apertesi alle soglie del III millennio. Il volume (lire 15.000 più 1.000 a contributo delle spese di spedizione) può essere richiesto all'Archivio Disarmo, piazza Cavour 17 – 00193 Roma, email: archidis@pml.it con pagamento tramite ccp 68291004.