

### **La situazione in Bosnia Erzegovina ad un anno dalle elezioni politiche. Il rinnovo della missione militare europea Althea e le continue tensioni interne al Paese.**

Il 7 novembre il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha proceduto a rinnovare all'unanimità, per un anno, la missione militare dell'Unione Europea in Bosnia Erzegovina Althea. Il rinnovo del mandato di Althea - l'unica missione militare CSDP dell'Unione Europea con un mandato esecutivo, arrivata ormai al 14° anno e al decimo comandante - assume un carattere in prospettiva importante anche in vista delle elezioni politiche previste per l'ottobre 2018 e delle continue tensioni nazionaliste che permangono nel paese tra le diverse componenti. Nonostante non vi siano nuovi elementi che abbiano modificato il quadro della sicurezza interna, fonte di preoccupazione è rappresentata dal fatto che è proprio il contesto attorno alla Bosnia Erzegovina ad essere profondamente cambiato. In particolare elementi caratterizzanti il nuovo ambito macro-regionale allargato sono: l'impasse del progetto di allargamento europeo e le sempre più tenui possibilità di completare in tempi brevi l'inclusione di Paesi con standard socio-economici non ancora euro-compatibili; le ripercussioni che molte economie della regione hanno ricevuto per effetto della crisi economica; la rottura del partenariato strategico tra UE e Mosca e l'adozione delle sanzioni economiche; la lacerazione del rapporto politico tra NATO e Turchia; il conflitto siriano nel Mediterraneo Orientale che ha avvicinato le posizioni di Turchia e Russia e che ha segnato un'importante sconfitta geopolitica per gli USA nella regione, confermando la tendenza al disimpegno americano dalle principali questioni strategiche nell'area.

La scadenza elettorale del 2018 è importante in quanto sarà il primo test politico di rilievo per verificare la reale effettività degli intenti secessionisti da parte della leadership dei serbi di Bosnia. A partire dal 2015, infatti, ed in seguito all'annessione della Crimea da parte della Russia, il principale partito dei serbi di Bosnia ha adottato nella propria piattaforma politica l'obiettivo della secessione dell'entità serba dal resto del Paese, da realizzare attraverso un referendum nella sola repubblica srpska. Nonostante i numerosi interventi in favore della secessione dell'entità serba del Paese e la sua unione con la Serbia fatti dal presidente Dodik negli ultimi due anni – ed in parte avallati da alcuni politici croati che sostengono la necessità di una riorganizzazione dello stato di Dayton – la leadership serbo-bosniaca ha finora rimandato la possibilità di compiere un tale passo. Seppure rimandato il referendum sulla secessione, hanno avuto luogo altre consultazioni popolari volte a contrastare il potere dello Stato centrale unitario, della magistratura e a contraddire le disposizioni costituzionali di Dayton, contribuendo a mantenere elevata la tensione tra i partiti nazionalisti bosniacchi e serbi e tra il governo di Banja Luka e l'Alto Rappresentante della Comunità Internazionale (dotato di particolari poteri d'intervento a tutela della costituzione di Dayton).

In molti temono che qualora l'entità serba del Paese non riuscisse ad organizzare un referendum per la secessione, un obiettivo alternativo sarebbe rappresentato dal tentativo di boicottare il voto dell'ottobre 2018, creando un'impasse costituzionale che potrebbe porre, se non giuridicamente, politicamente fine al governo congiunto del Paese. Il particolare meccanismo di funzionamento dello Stato bosniaco che prevede quote etniche riservate e possibilità di esercitare minoranze di blocco aumenta ovviamente tale rischio. In particolare se non dovesse essere formata la Camera dei Popoli della Federazione della Bosnia Erzegovina (il cui metodo di elezione indiretto prevede che ciascuna delle tre nazionalità costitutive del Paese nomini 17 delegati + 7 altri in rappresentanza delle altre minoranze) ciò porterebbe all'impossibilità della formazione di uno dei due rami del parlamento e dello stesso governo centrale.

Per il momento la situazione nel Paese appare stabile con una certa riduzione delle azioni anti-sistema, in particolare dopo che, circa un anno fa, gli Stati Uniti d'America hanno messo in atto delle sanzioni personali contro il presidente serbo bosniaco Dodik, accusato di essere uno dei principali *peace spoiler* ed il principale destabilizzatore del sistema di Dayton. Ma i problemi di fondo restano irrisolti, il sistema istituzionale di fatto bloccato ed immobile e la posizione russa fortemente critica dell'ufficio del rappresentante internazionale, di cui si invoca la chiusura accusandolo di essersi schierato pregiudizialmente contro l'entità serba.

Nel 2018, un punto di tensione nei rapporti inter-entità nella Bosnia Erzegovina potrà essere rappresentato dal dossier dei rapporti con la NATO, anche per il concomitante aumento delle relazioni di Belgrado con l'Alleanza (visita del presidente Serbo Aleksandar Vučić al quartier generale della NATO a Bruxelles, dove ha incontrato il Segretario Generale Stoltenberg). Nell'ottobre 2017, l'Assemblea Parlamentare della Republika srpska ha adottato una Risoluzione sulla "protezione dell'Ordine costituzionale", in cui viene anche ribadita la scelta di neutralità militare da parte della RS e che implicherebbe l'impossibilità per la Bosnia Erzegovina di aderire alla NATO.

Il percorso di adesione della Bosnia Erzegovina alla NATO è per il momento bloccato dopo la firma del *Individual Partnership Action Plan* del 2008, in particolare a causa della resistenza fatta dalle autorità serbo-bosniache alla registrazione dei siti militari nel territorio della RS nel catasto dello Stato centrale. Secondo le autorità di Banja Luka, le ex basi militare della Jugoslavia situate sul territorio della entità serba della Bosnia Erzegovina non appartengono allo stato centrale, ossia al ministero della difesa, ma all'entità federata. I serbo bosniaci interpretano solitamente la propria statualità come simile a quella di uno Stato sovrano, ritenendo che lo stato centrale viene dunque creato dalle due entità per svolgere una serie di attività comuni, al pari di uno stato confederale. Di parere contrario, ovviamente, l'Alto Rappresentante della comunità internazionale ed il governo bosniaco, per cui la sovranità internazionale della Bosnia Erzegovina non viene delegata dalle entità ma risiede nella costituzione di Dayton che ha dato vita ad uno stato centrale suddiviso a sua volta nelle due entità costituenti, uno stato serbo-bosniaco ed una confederazione di cantoni croato-bosniacchi. In questo complesso scenario istituzionale le competenze di esercizio della politica estera sono chiaramente attribuite al governo centrale di Sarajevo e dunque tra di essi rientra il processo di adesione alla NATO.

Il contenzioso sulla proprietà delle caserme e degli asset militari presenti sul territorio della Republika srpska è una vicenda che si trascina da vari anni, ma che acquisisce ovviamente un nuovo significato in virtù del rinnovato interesse della NATO per i Balcani occidentali e per il nuovo momento strategico nella regione. È in questo senso che va letto il voto del parlamento della Republika srpska di ottobre che, nelle intenzioni del governo di Banja Luka, dovrebbe equivalere ad un veto al processo di adesione della Bosnia Erzegovina alla NATO. La risposta da parte dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante a tale pronuncia è stata ovviamente negativa, affrettandosi a precisare che la Costituzione prevale in caso di conflitto con le norme prodotte dalle entità e che la politica estera rappresenta una facoltà esclusiva delle istituzioni centrali e che la materia delle proprietà della difesa è già stata affrontata dalla Corte Costituzionale della Bosnia Erzegovina con la sentenza del luglio 2012. Nonostante ciò, permane – e accenna forse ad aumentare di intensità – l'ostruzionismo politico ed amministrativo da parte delle autorità della RS. Ostruzionismo che ha tra i suoi principali bersagli sempre più spesso la legittimità della Corte della Bosnia Erzegovina, un tribunale speciale con la presenza di giudici internazionali che ha competenze riservate su alcune materie come il crimine organizzato, la corruzione, il terrorismo ed i contenziosi sulle proprietà. È dunque proprio il tribunale che si trova a decidere nel caso delle proprietà contese della difesa e, anche per questo, è divenuto uno dei principali bersagli delle attività dei politici della RS contro il sistema di Dayton. Tra di esse, oltre agli eccessi verbali e le dichiarazioni di intenti (come l'appello ai giudici serbi di ritirarsi dalle giurisdizioni centrali), vi è l'idea di proclamare un referendum nella Republika srpska

contro la Corte speciale, ritenendola una ingerenza esterna negli affari del Paese ed un vulnus nella autonomia legislativa della RS. La decisione di tenere un referendum contro la Corte della Bosnia Erzegovina è ovviamente un atto incompatibile con la costituzione di Dayton e dunque contro lo stesso Trattato di Pace di cui la costituzione è un annesso. Ci pare però che dal 2005 ad oggi la strategia della leadership della Repubblica srpska non sia quella di giungere allo scontro frontale con l'architettura di Dayton ma preparare una serie di potenziali contenziosi di natura politica, giuridica, amministrativa che sono l'equivalente di un *frozen conflict* militare ma di natura istituzionale.

La politica della Repubblica srpska potrebbe essere definita come uno scenario di numerosi *frozen conflict* istituzionali che sarebbero portati alle loro estreme conseguenze (ossia la dichiarazione di secessione) nel caso in cui l'allargamento della NATO dovesse procedere nei Balcani, ossia se la Bosnia Erzegovina o la Serbia dovessero muovere dei passi in tal senso. Questi conflitti istituzionali restano lì, non procedono né verso la risoluzione né verso l'escalation (un tipico percorso è quello di: dichiarazioni, minaccia di referendum su un tema anti Dayton, adozione di una risoluzione in parlamento, proclamazione del referendum ma mancata pubblicazione in gazzetta, sospensione del provvedimento e rinvio del referendum). Essi sono caratterizzati da un esasperato tatticismo ed alimentati, al di là della oggettiva disfunzionalità del sistema bosniaco, sia dalla geopolitica di Mosca nei Balcani, sia dalla politica europea verso la Serbia e sia dall'approccio della NATO alla regione

Sono temi che si trascinano da oltre un ventennio ma che l'annessione della Crimea alla Russia ha parzialmente riattivato dopo il 2014, e con esse le ambizioni separatiste dei serbi di Bosnia, che sostanzialmente invocano uno scenario simile per la loro entità, la secessione da Sarajevo e l'annessione alla Serbia. Al tempo stesso, l'aumento della tensione tra Russia, i Paesi europei e gli USA, dopo il conflitto ucraino, ha portato anche Mosca ad una maggiore attenzione verso il significato strategico che i Balcani possono ricoprire all'interno di uno scenario di molteplici conflitti e guerre civili che, dalla Libia alla Siria, alla Crimea, fanno da cornice della regione balcanica.

Anche la confusa questione catalana ha in qualche modo finito per alimentare il clima di incertezza sulla tenuta della Bosnia Erzegovina e sulle ambizioni, o velleità, separatiste della componente serba. Da un lato la spinta di Barcellona verso la dichiarazione d'indipendenza favorirebbe analoghi progetti della RS ma la constatazione che il braccio di ferro tra Madrid (spalleggiata dalla UE) e la Catalogna è finito, per il momento, in maniera sfavorevole per i secessionisti dovrebbe spingere alla prudenza. Anche in questo senso vanno lette le ambigue dichiarazioni che sul tema si sono registrate in particolare a Belgrado che – prima di dare la propria solidarietà politica alla Spagna (che ricordiamo non riconosce l'indipendenza del Kosovo) – hanno dato la sensazione di una confusa atmosfera criticando l'Unione Europea per il doppio standard dimostrato nel caso del Kosovo ed in quello catalano.

Da parte sua Itzebegovic, il membro bosniaco della presidenza della BiH e leader del partito nazionalista bosniaco SDA, ha utilizzato il tema della Catalogna facendo riferimento al rischio che la Repubblica srpska possa seguire la stessa strada, lasciando intendere che in quel caso si riaprirebbe un conflitto. Negli stessi giorni, anche se poi l'ufficio stampa della presidenza ha in parte smentito e corretto le affermazioni, lo stesso Itzebegovic aveva auspicato che la Bosnia Erzegovina potrà presto riconoscere il Kosovo come Stato indipendente (attualmente la BiH, al pari della Spagna, non riconosce l'indipendenza di Pristina per l'opposizione della componente serba).

Se le tensioni permangono prevalentemente tra gli opposti nazionalismi bosniaco e serbo, non bisogna tralasciare che potenzialmente problematica per il funzionamento del Paese è anche la situazione in cui si è venuta a trovare la minoranza croata, che appare sempre più orientata per una ristrutturazione della federazione croato-musulmana e dunque invocando anch'essa il superamento degli accordi di Dayton. A testimoniare la complessità della situazione vi è il caso del distretto di Mostar, città in cui la componente musulmana e quella croata sostanzialmente si equivalgono, con una leggera prevalenza di quella croata.

A Mostar ormai non vi sono elezioni locali da oltre dieci anni per via della mancanza di una legge elettorale, dopo che la Corte Costituzionale ha dichiarato non compatibile con la Carta di Dayton la legge precedente e dove i due partiti locali croato e bosniacco non riescono a trovare un accordo. Mostar evidenzia bene i paradossi delle etnopolitiche nei sistemi a rappresentanza democratica in quando risulta impraticabile trovare una legge elettorale che da un lato garantisca la governabilità e la rappresentatività e dall'altro non diventi il governo di un'etnia sull'altra. Con due minoranze etnico-religiose del 49% (croati) e del 44% (bosniacchi) e con una cultura politica del voto etnico identitario, ogni formula di trasformazione dei voti in seggi nel consiglio cittadino diventa un esercizio estremamente complesso nel timore che favorendo l'uno o l'altro gruppo si venga a favorire una nazionalità contro l'altra. Dopo dieci anni di stallo la situazione è divenuta paradossale, al punto che in molti chiedono una divisione della municipalità lungo linee etniche.

La Bosnia Erzegovina resta un ambiente politicamente ed istituzionalmente fragile e complesso, sottoposto a continue pressioni interne come conseguenza di un sistema regionale di sicurezza deterioratosi nei suoi principali meccanismi geopolitici. L'abbondanza di decisioni ad hoc, le continue deroghe al diritto internazionale, il mancato sviluppo economico degli stati successori della Jugoslavia, la mancanza di cooperazione tra i vari attori esterni, l'exasperato opportunismo tattico di molti di essi e l'assenza di un sistema regionale di compensazione degli squilibri che metta assieme UE, NATO, Russia, Turchia ed i 5 Paesi dei Balcani Occidentali, sono tutti fattori di preoccupazione che si rinnovano di anno in anno e rendono le persistenti tensioni etniche molto più pericolose di quello che siano in realtà. Scenari negativi di deterioramento della situazione di stabilità del Paese possono emergere anche rapidamente. Modifiche non concordate dell'assetto di Dayton, così come ogni politica unilaterale che rischia di alterare gli equilibri di potenza nella regione allargata Adriatico – Egeo – Mar Nero rischia di avere proprio nella Bosnia Erzegovina un suo potenziale fusibile geopolitico.