

LA LEZIONE DEI BALCANI

QUALE STRATEGIA?

Le crisi balcaniche degli anni '90 rappresentarono una sfida formidabile per l'Europa e per l'intera comunità internazionale. Oggi, che l'Europa confronta una seconda e per molti versi ben più grave sfida sul fronte sud, nel Mediterraneo e Medio Oriente, preme riassumere i punti salienti della strategia messa in campo all'epoca. Non tanto per improprie trasposizioni, considerando i dovuti distinguo, quanto per trarre spunti per l'azione collettiva che, alla luce di violenze e terrorismo che ormai raggiungono i nostri paesi, si presenta ineluttabile.

- Senza illusioni di sbrigative soluzioni 'one shot' o a breve termine, ma puntando su una graduale stabilizzazione incardinata sui principi di democrazia e rispetto dei diritti umani e delle minoranze e di progressivo avvicinamento agli standard europei, fu messa in campo una 'strategia integrata', un impegno ingente di mezzi e persone, sul piano diplomatico, politico, civile, finanziario, e militare: a questa strategia l'Europa conferì un contributo sostanziale di qualità, dando prova di un buon grado di coesione (che mancò dopo pochi anni, a partire dall'Iraq, e fatichiamo oggi a ritrovare).

- Determinante fu la leadership degli Stati Uniti: sia nella prima ora, nel convincere gli Europei ad impegnarsi nello scacchiere jugoslavo, sia nel delineare il progetto complessivo di dissoluzione della ex-Jugoslavia, nel fiancheggiare la Croazia con armamenti e consiglieri nelle operazioni di abbattimento della resistenza serba nelle Krajne, nell'intraprendere iniziative militari

NATO in Bosnia, nel reperire formule politiche in Bosnia e poi in Kosovo. Costantemente, l'iniziativa fu americana.

- Il 'Gruppo di Contatto' - USA, Germania, Regno Unito, Francia e Italia nonché Russia - assicurò una relativa rapidità decisionale, consentendo l'armonizzazione delle posizioni in particolare tra occidentali e Russia. Fiancheggiato da una Conferenza Internazionale permanente ad ampio raggio e da uno Steering Board partecipato in particolare dai Paesi dell'area, il Gruppo operò con flessibilità e pragmatismo, mentre i membri europei si occuparono di raccordare il consenso dei propri partner in sede di Consiglio e Vertice Europeo.

- La Russia di Eltsin e Cernomyrdin (Primo Ministro dal 1992 al 1998), appena rinata dalle ceneri dell'Unione Sovietica, seppe armonizzare con Europa e Stati Uniti i propri comportamenti, approvando le svariate Risoluzioni del CdS (che registrarono sempre l'astensione della Cina) e impegnandosi spesso anche in un'opera di sensibilizzazione e convincimento presso Milosevic: si oppose tuttavia con crescente fermezza laddove confrontata con iniziative NATO di enforcement. In particolare, contrastò con determinazione la Risoluzione per l'invio di contingenti NATO in Kosovo, accettandone alla fine una versione ambigua messa a punto in una riunione straordinaria del G8 che non menzionava l'indipendenza della regione (e fu causa delle successive divergenze di interpretazione, fino ai nostri giorni). Ma si rischiò addirittura una confrontazione militare NATO-Russia all'aeroporto di Pristina, evitata solo grazie alla tempestiva decisione

del Comando USA di condividerne con le truppe russe il controllo.

- Ogni passaggio cruciale fu corredato da Risoluzioni del CdS e l'ONU fu mobilitata a più riprese sul terreno con una presenza massiccia di caschi blu ai sensi del Cap. VI e poi del Cap. VII, peraltro non sempre dimostratisi all'altezza del compito: rimane una macchia nera nella storia onusiana l'eccidio di mussulmani a Srebrenica, zona dichiarata 'sicura' e protetta dall'UNPROFOR, così come l'episodio della presa in ostaggio di oltre 300 peace-keepers incatenati ai ponti di Sarajevo.

- La lotta all'impunità fu un aspetto essenziale della strategia: il Tribunale Internazionale ad hoc creato nel 1993, se non funzionò appieno come deterrente per i crimini in uno scenario pesantemente compromesso, ripristinò quantomeno la nozione di giustizia e di responsabilità individuale delle violenze e violazioni dei diritti umani.

- Fu una lunga e sanguinosa epopea. Merita rilevare che Milosevic fu considerato fino all'ultimo un interlocutore, con l'adozione di una politica di "bastone e carota" (giocata, oltre che sul terreno militare e sulla 'spada di damocle' dell'ICTY, sulle sanzioni, rafforzate, attenuate, o sospese alla bisogna), che fruttò la sua firma degli Accordi di Dayton in veste di testimone e lo sgombero finale delle armate serbe dal Kossovo. Fu il nuovo Governo democratico emerso a Belgrado da regolari elezioni che nel 2001 lo emarginò dal potere e lo consegnò al Tribunale dell'Aja.

PROTAGONISTI INTERNI e INTERNAZIONALI

Come spesso nelle grandi crisi, la genesi, lo sviluppo, gli esiti finali furono determinati dall'interazione tra dinamiche interne e internazionali. Né la scomparsa di Josef Broz Tito nel 1980 né il proclama dell'Accademia Serba delle Scienze nel 1986 che prospettava istanze nazionalistiche per una 'Grande Serbia' avrebbero di per sé causato la sequenza di guerre che portò alla dissoluzione violenta del Paese, se non fosse intervenuta la fine dell'era bipolare. Le crepe nel Muro di

Berlino nel 1989 e il collasso dell'Unione Sovietica tra il 1990 e il 1991, con il corredo dello scioglimento del Patto di Varsavia, avrebbero ineluttabilmente comportato la fine della preziosa funzione di 'cuscinetto' tra due sfere di influenza e due opposte alleanze militari rivestita per decenni dal Paese. L'allora Segretario Generale della Farnesina Amb. Bruno Bottai, in un difficile colloquio con i Vertici militari serbi a Belgrado in piena guerra di Bosnia, esordì riconoscendo che per l'Italia l'Esercito Jugoslavo con i suoi 100.000 uomini in armi aveva garantito per decenni quelle 24 ore di tempo utili in caso di attacco sovietico.

Seguirono nel 1990 elezioni presidenziali che promossero vincitori Tudjiman in Croazia e Kucan in Slovenia, entrambi fautori di istanze indipendentistiche, e per contro Milosevic in Serbia, promotore di un federalismo fortemente centralizzato, il cui primo atto fu l'abolizione dello statuto di autonomia del Kossovo, e in mancanza di questo di una Grande Serbia ("ovunque vi sia una tomba serba, lì è Serbia"). Pochi mesi dopo, nel giugno del 1991 Slovenia e Croazia si dichiararono indipendenti, seguite dalla Macedonia e nel 1992 dalla Bosnia, mentre anche il Kossovo cominciò a rivendicare quantomeno lo status di Repubblica jugoslava e successivamente l'indipendenza.

Vano, l'estremo tentativo dell'Europa (Italia) nel luglio 1991 a Brioni di pervenire a un'intesa per la riorganizzazione della Federazione in una Confederazione che attenuasse i legami e la dipendenza da Belgrado. Subentrò la deleteria pronuncia della Commissione di Arbitrato (Commissione Badinter) che per conto dell'Europa delineò ambigui criteri per il riconoscimento delle nuove Repubbliche: ciò che permise la fuga in avanti della Germania che già nel dicembre 1991 procedette al riconoscimento della Slovenia e altresì della Croazia in preda a scontri inter-etnici. Seguì nel gennaio 1992 il riconoscimento dell'Italia, della Santa Sede, e di altri Europei. Tra marzo e aprile 1992 vennero riconosciute anche le neo-proclamate Repubbliche di Bosnia, nonostante l'immediata dissociazione della componente serba guidata da Karadjic e

Mladic e le forti tensioni tra croati e mussulmani, e di Macedonia, che si risparmiò la guerra in assenza di una minoranza serba. Per ultimo, nel maggio 2006, anche il Montenegro proclamò l'indipendenza, sganciandosi dalla Jugoslavia residuale e dalla successiva Unione con la Serbia, in un contesto ormai definitivamente disgregato.

L'ITALIA E LE CRISI

“Il rischio peggiore è stare in un Paese che non conta nulla, espulso dai luoghi dove si decide. Questo è un caso in cui l'eccesso di democrazia apparente ti preclude la democrazia vera, perché ti emargina dalle sedi in cui si decide anche per te”. Così l'allora Ministro degli Esteri D'Alema spiegò, in un'intervista sul Kosovo rilasciata a ridosso degli eventi, la partecipazione dell'Italia alle operazioni militari NATO contro la Serbia nel marzo del 1999, che segnò l'epigono della sequenza di guerre balcaniche. Ma non fu una decisione facile quella di bombardare la Serbia, seppur la Serbia di Milosevic.

Autorevoli voci onusiane avevano obiettato alla presenza italiana sul terreno jugoslavo e altresì nel Gruppo di Contatto creato per la gestione della crisi di Bosnia-Erzegovina nel 1993. I trascorsi di Paese 'occupante' durante la II Guerra Mondiale, la contiguità geografica, gli strascichi del passato (confini, minoranze italiane, esuli), si diceva, lo sconsigliavano. I fatti avrebbero dimostrato il contrario. Entrata con determinazione e una buona dose di forzatura nel Gruppo di Contatto, l'Italia contribuì direttamente alla 'diplomazia di guerra' e a tutte le operazioni di peacekeeping e peacemaking ONU e NATO, ed è tuttora presente sul terreno con limitati contingenti. Unanime fu l'apprezzamento, ivi incluso di tutti i protagonisti locali, per l'eccellenza delle nostre Forze Armate e leggendaria divenne la capacità dei nostri Carabinieri di gestire le situazioni di conflitto considerate più problematiche. Fu un buon lavoro di squadra tra tutti coloro, politici, diplomatici, militari, società civile, che si trovarono impegnati nella complessa impresa della stabilizzazione democratica del territorio ex-jugoslavo.

Nei Balcani di allora fu coniato il termine “pulizie etniche” e quello di “stupro di guerra”: il senso di insicurezza generale era tale da indurre intere comunità ad abbandonare città e villaggi, per non essere 'minoranza' in territori abitati da altre etnie, essere minoranza significava rischiare la vita. Per i crimini di guerra nei Balcani fu creato nel 1993 un Tribunale ad hoc (ICTY). L'intera strumentazione internazionale esistente fu messa in campo, dalle sanzioni ai ponti-aerei umanitari, alle operazioni di peacekeeping, e di peacemaking, ai bombardamenti. Si mobilitarono l'ONU, con una miriade di Risoluzioni del Cds, le Agenzie internazionali umanitarie e per i rifugiati, l'OSCE, la UEO nella sua ultima apparizione sulla scena, e naturalmente la CE-UE, fu chiamato in causa il G8, e la NATO, che inaugurò nell'aprile 1993 in Bosnia la sua prima missione 'out of area'. “Balcanizzazione” divenne un termine corrente per significare frammentazioni del territorio e convulse dinamiche conflittuali. Decine di migliaia le vittime, milioni gli sfollati e i rifugiati.

Fin dall'inizio delle crisi il dilemma che si pose alla comunità internazionale fu se assecondare il movimento dell'estremismo nazionalista inteso a frammentare il territorio jugoslavo per ricomporlo lungo linee etnico-culturali ovvero puntare su standard democratici che consentissero alle diverse etnie di vedersi garantiti i propri diritti in un contesto di convivenza inter-etnica entro i confini delle singole Repubbliche. La travolgente spinta degli eventi e la titubanza internazionale della prima fase finì per determinare una formula mista, di cui tuttora registriamo tutta l'ambiguità e difficoltà di gestione negli assetti bosniaci e kossovari. Pochissimi i rientri dei rifugiati a fine guerra, e tuttora difficile la cooperazione regionale pur sancita tra le condizionalità di Bruxelles.

Passò nei nostri media, e anche tra gli ambienti politico-diplomatici qualificati, l'idea che si trattasse di guerre etnico-religiose. Una lettura più attenta, analizzando in particolare il caso della Bosnia, accreditò tuttavia la tesi di un conflitto tra ceti sociali, le periferie più arretrate e contadine contro i

centri urbani abitati da una media borghesia mussulmana dedita ai commerci e interprete della convivenza inter-etnica. Sarajevo rimase sotto il tiro dei serbi delle montagne per ben 1.264 giorni. Sistemáticamente distrutti i luoghi depositari della civiltà multiculturale bosniaca erede dell'epoca ottomana, quali la Biblioteca Storica di Sarajevo e il Ponte di Mostar che collegava le due parti, mussulmana e croata, della città.

LE PROSPETTIVE

L'ingente impegno corale profuso nei Balcani segnala quanto la regione fosse considerata una priorità strategica e di sicurezza per l'Europa, ed oltre. E quanto tutti fossero consapevoli che nei Balcani, regione che si era qualificata a suo tempo come 'non-allineata', si stavano decidendo i nuovi equilibri del post-guerra fredda. Preyalse con la Russia e da parte della Russia uno spirito cooperativo che, soprassedendo sui futuri rapporti con la NATO, non pregiudicava l'integrazione della regione negli assetti europei.

La prospettiva di integrazione nell'Unione Europea rappresentò il grande incentivo per gli stessi popoli balcanici per intraprendere la via della democratizzazione e delle riforme. Subito, con il Patto di Stabilità del Sud-Est europeo concluso già nel 1999, l'Europa mise in campo misure di consolidamento della pace e di sostegno al tragitto democratico dei nuovi Stati e ripresa di contatti orizzontali tra le ex-Repubbliche, delineando in tal modo il processo di avvicinamento. Seguirono nel tempo gli Accordi di Associazione, destinati a rafforzare i legami e far maturare gli standard locali. L'Italia riattivò l'Iniziativa Centro Europea avviata fin dal 1989 e inaugurò l'Iniziativa Adriatico-Ionica nel 2000. Dedicò importanti risorse alla ricostruzione delle istituzioni, e di una società avvilita da anni di violenze, e in molti casi dei quartieri e luoghi simbolici della tradizione culturale. Offrì dignitosa accoglienza umanitaria ai profughi.

A distanza di oltre un ventennio dagli inizi della crisi, Slovenia e Croazia sono entrate nell'Unione rispettivamente nel 2004 e nel 2013 (e nella NATO), il Montenegro nel 2012 e la Serbia nel 2013 hanno avviato negoziati di adesione, mentre la Macedonia ha concluso

nel 2004 un Accordo di Associazione e fin dal 2005 acquisito lo status di paese candidato, in attesa di sciogliere il nodo riguardante il proprio nome; la Bosnia, ove opera tuttora la missione militare EUFOR-Althea e la missione di polizia EUPM, ha finalizzato un Accordo di Associazione nel 2008 non ancora entrato in vigore a causa delle disfunzioni istituzionali dell'architettura di Dayton. Proceede, sotto l'egida della missione EULEX e con la presenza residuale della KFOR a guida NATO, la stabilizzazione del Kossovo - che tuttavia cinque Stati Membri, Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia, Spagna, non riconoscono ancora - nonché il processo di normalizzazione dei rapporti con Belgrado guidato dall'Alto Rappresentante UE. Bosnia e Kossovo sono tuttora fortemente condizionati da istanze nazionaliste.

Il progetto europeo ha registrato indubbi avanzamenti, ma rimane un progetto incompiuto. Si affaccia al contempo nei Balcani la duplice incognita dell'assertività della Russia di Putin, e quella delle infiltrazioni jihadiste in particolare in Bosnia.

Per il primo aspetto, va registrato in particolare il dilemma di Belgrado che, in nome delle tradizionali sintonie con Mosca, ha concluso nel 2013 con la Russia un accordo di partnership strategica e di collaborazione militare, nonché intese di collaborazione economica (reti ferroviarie, energia); né si è associata alle sanzioni decretate contro la Russia in relazione alla crisi ucraina, proponendosi piuttosto di utilizzare la presidenza dell'OSCE dal gennaio 2015 per attenuare i contrasti tra Europa e Russia. Sarebbe un errore mettere la Serbia alle strette per una scelta netta di campo.

Per il secondo aspetto, la presenza di cellule jihadiste, già embrionali ai tempi della guerra bosniaca ma che trovano terreno favorevole nelle persistenti vulnerabilità istituzionali, milita per un urgente riforma dei precari assetti del Paese e per un più assiduo raccordo con la UE. E' questo l'obiettivo perseguito dall'iniziativa anglo-tedesca con la riunione convocata lo scorso novembre a Berlino, di cui sono previsti regolari seguiti. Senza riforme, la Bosnia potrebbe costituire il

tallone d'achille del progetto strategico europeo. Tanto più alla luce del grave deterioramento del quadro mediorientale.

Preoccupa quindi l'inclinazione di taluni Stati Membri di aggiungere ulteriori condizionalità ovvero indurire quelle esistenti, sostituendo un'ottica tecnico-burocratica all'ottica strategico-politica che ha funzionato e deve in tutta evidenza continuare a prevalere. Analogamente inquietante, l'orientamento della Commissione Junker di

non favorire nel corso del proprio mandato l'allargamento dell'Unione ai Balcani: il rischio è di sacrificare, in nome di dinamiche interne dell'Unione stessa o di una mal riposta 'balkan fatigue' esigenze di sicurezza ora più che mai prioritarie cui abbiamo dedicato anni di impegno e ingenti risorse. Questa volta, non potremmo contare sul soccorso degli Stati Uniti.

Laura Mirachian

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Roberto NIGIDO

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – www.studidiplomatici.it – e-mail: studidiplomatici@libero.it

Conto corrente postale del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI n. 62027008

Conto corrente bancario: UniCredit Banca di Roma - Agenzia ROMA Via del Corso "C"

c/c n° 000401005051 - CAB: 05154 ABI: 02008 IBAN: IT 50 M 02008 05154 000401005051

Codice BIC SWIFT: UNCRITM1745

