

## Venti anni di pace fredda in Bosnia Erzegovina

a cura di Silvia Camilotti e Susanna Regazzoni

### Dayton, vent'anni dopo

Andrea Oskari Rossini

(Osservatorio Balcani e Caucaso, Rovereto, Italia)

**Abstract** A critical review of the poisoned legacy of Dayton in the Bosnia Herzegovina political and social scene, and of the challenges ahead, on the twentieth anniversary of the signing of the Peace Agreement.

**Keywords** Dayton. Bosnia. Peace.

Venti anni fa gli Accordi di Pace di Dayton ponevano fine alla guerra in Bosnia Erzegovina. Bill Clinton, allora presidente degli Stati Uniti e ispiratore di quegli Accordi, negoziati dal rappresentante speciale Richard Holbrooke, ha ricordato recentemente come «i negoziatori - nel novembre di venti anni fa - sorpresero il mondo».<sup>1</sup>

In quanto trattato di pace, Dayton rappresentò indubbiamente un successo diplomatico. Quegli Accordi però, oltre alle previsioni tipiche di un trattato di pace, cioè armistizio, ritiro degli eserciti e definizione dei confini, contenevano anche gli elementi di quello che doveva essere il nuovo Stato, la Bosnia Erzegovina, che usciva da un lungo conflitto completamente trasformata.

Sotto questo profilo l'eredità di Dayton è molto più problematica, ed è difficile esprimersi in termini celebrativi. Un significativo silenzio ha infatti accolto il ventennale di Dayton in Bosnia e le principali posizioni emerse nel dibattito pubblico sembravano orientate più alla preoccupazione, per il fatto di essere ancora all'interno del quadro definito a Dayton venti anni fa, che al festeggiamento. Indipendentemente dall'appartenenza etnica, dall'affiliazione politica o dallo status economico, la maggior parte dei bosniaco erzegovesi sembra concordare sul fatto che l'unico successo di Dayton sia stato quello di aver posto fine alla guerra.<sup>2</sup>

1 Brani dell'intervento pronunciato da Bill Clinton per il ventennale degli Accordi, il 19 novembre 2015 alla University of Dayton's River campus, che si possono ascoltare nel servizio di Natasha Williams (FOX 45): <https://www.youtube.com/watch?v=BkLPe4oCRwM> (2016-08-29).

2 «*Bosnians Pessimistic About Peace Deal's Legacy*», BIRN - Balkan Transitional Justice, 20 Novembre 2015: <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnians-pessimistic-about-peace-deal-s-legacy-11-19-2015> (2016-08-29). Si veda anche l'inchiesta pubblica-

L'assetto istituzionale del Paese stabilito nel novembre 1995 è stato definito come un sistema 'Frankenstein'.<sup>3</sup> Lo Stato creato a Dayton ha infatti tre presidenti, tre primi ministri, due entità, ciascuna con un ulteriore presidente, un distretto, 13 parlamenti, circa 140 ministri. Al centro del sistema c'è la tutela dei diritti dei tre cosiddetti popoli costitutivi, serbi, croati e bosniaco musulmani (bosgnacchi). Quello che manca, e che la Costituzione dimentica, sono i diritti dei singoli, i cittadini bosniaco erzegovesi.

Prima che di un problema politico, si tratta di una questione di diritti umani. Come segnalato dai giudici di Strasburgo nella sentenza Sejdić-Finci,<sup>4</sup> la Costituzione della Bosnia Erzegovina, parte degli Accordi di Dayton (Annesso 4), viola infatti la Convenzione Europea per i Diritti Umani e le Libertà Fondamentali. Il sistema di Dayton considera preminenti i diritti dei popoli costitutivi, serbi, croati e bosgnacchi, rispetto a quelli delle minoranze e dei singoli cittadini. In questo senso costituisce una sorta di *etnodemocrazia*, un sistema cioè che ha al centro la relazione tra il cittadino e il proprio etnos, e in subordine quella tra il cittadino e lo Stato. Se un singolo cittadino, nella fattispecie il rappresentante della comunità ebraica di Sarajevo, Jakob Finci, o della comunità rom bosniaca, Dervo Sejdić, vuole candidarsi alla presidenza dello Stato in quanto cittadino della Bosnia Erzegovina, e non in quanto appartenente al popolo serbo, croato o bosgnacco, nella Bosnia di Dayton non può farlo. Questa è forse l'incongruenza fondamentale di quegli Accordi, sanzionata finora senza esito dalla Corte Europea di Strasburgo, la cui soluzione non sembra poter prescindere da un generale processo di revisione costituzionale.

Il secondo punto problematico lasciato in eredità da Dayton è quello relativo ai ritorni. L'Annesso 7 degli Accordi, uno dei suoi pilastri, stabiliva un concetto molto semplice e lapidario: tutti a casa. Durante la guerra 1992-95, oltre due milioni di persone (Rossini 2012) – più della metà della popolazione bosniaca – furono costrette ad abbandonare le proprie case in conseguenza del terrorismo e della pulizia etnica. A Dayton, significativamente, fu stabilito che tutti avevano diritto a ritornare nelle proprie case. Oggi, venti anni dopo, dobbiamo però constatare che quella parte degli Accordi di Pace non è stata messa in pratica. Secondo i dati pubbli-

ta dal Washington Post, «20 years after Dayton, here's what Bosnians think about being divided by ethnicity», di Gerard Toal e John O'Loughlin, 2 febbraio 2016: [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/02/02/20-years-after-dayton-heres-what-bosnians-think-about-being-divided-by-ethnicity/?postshare=1411454498832890&tid=ss\\_tw](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/02/02/20-years-after-dayton-heres-what-bosnians-think-about-being-divided-by-ethnicity/?postshare=1411454498832890&tid=ss_tw) (2016-08-29).

3 Si veda ad esempio la definizione del prof. Zdravko Grebo, cit. in «Dayton ended the war, but did not make lasting peace», di Nidžara Ahmetašević, Al Jazeera, 14 dicembre 2015.

4 «Sejdić-Finci, una sentenza ignorata» di Andrea Oskari Rossini, *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 16 luglio 2013: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Sejdić-Finci-una-sentenza-ignorata-138171> (2016-08-29).

cati dall'UNHCR,<sup>5</sup> solo meno della metà dei rifugiati e sfollati hanno fatto ritorno (1.030.000, di cui 450.000 dall'estero e 580.000 da altre zone del Paese). Se poi analizziamo in dettaglio questo dato, troviamo che meno della metà di questo milione di ritornanti, 470.000 persone, appartengono a minoranze, sono cioè famiglie che sono tornate a vivere in zone del Paese dove oggi sono in minoranza.

A vent'anni da quei tragici avvenimenti, dobbiamo quindi oggi constatare che il progetto della pulizia etnica è un progetto che ha avuto successo e che, nonostante le buone intenzioni enunciate a Dayton, non è stato contrastato in maniera adeguata nella fase della cosiddetta pace. La Bosnia Erzegovina oggi è costituita da entità, regioni, città in larga parte mono-etniche. La popolazione croata non è quasi più presente nella Republika Srpska (RS), l'entità del paese a maggioranza serbo bosniaca, così come i bosgnacchi in tutta la Bosnia Orientale o i serbi a Sarajevo.

Oltre al cambiamento violento dell'assetto sociale e demografico di città e regioni, la pulizia etnica ha avuto come ulteriore conseguenza quella dello spopolamento di intere aree del Paese, quelle dove non c'è stato ritorno, determinandone l'ulteriore impoverimento. Nel 1991 la Bosnia Erzegovina contava quasi 4.400.000 abitanti. Secondo il più recente censimento della popolazione, svoltosi nel 2013, gli abitanti della Bosnia Erzegovina sono oggi 3.791.622.

Un ulteriore aspetto critico riguarda la scarsa attenzione dimostrata, sia in sede negoziale che negli anni successivi, per la ricostruzione di un comune spazio pubblico. La distruzione della società bosniaca per come si era storicamente determinata, con la creazione di città e regioni mono-etniche, è così continuata nel periodo post Dayton attraverso la creazione di sistemi di educazione paralleli, con la divisione dei curriculum scolastici su base nazionale o delle diverse entità. Particolarmente preoccupante è il sistema delle cosiddette 'due scuole sotto uno stesso tetto', diffuso nella Federacija BiH, cioè scuole in cui bambini di differenti etnie (croati e bosgnacchi) condividono solamente l'edificio e la campanella, mentre le aule, i programmi, gli insegnanti e i curricula sono divisi.

L'aspetto più stridente di questa strana pace, però, è forse la questione degli scomparsi. A vent'anni dalla firma degli accordi di Dayton, circa 8.000 persone, uccise durante la guerra 1992-5, non sono ancora state trovate.<sup>6</sup> Il fenomeno della sottrazione dei corpi per occultare le prove dei crimini, messo in opera sistematicamente nel periodo bellico attraverso la creazione di fosse comuni primarie, secondarie e terziarie in località nasco-

5 [http://unhcr.ba/wp-content/uploads/2013/04/SP\\_12\\_2012.pdf](http://unhcr.ba/wp-content/uploads/2013/04/SP_12_2012.pdf) (2016-08-29).

6 Cf. il cosiddetto «*Stocktaking Report, Missing persons from the armed conflicts of the 1990s: a stocktaking*» di International Commission on Missing Persons (ICMP), Sarajevo (2014): [http://www.ic-mp.org/wp-content/uploads/2014/12/StocktakingReport\\_ENG\\_web.pdf](http://www.ic-mp.org/wp-content/uploads/2014/12/StocktakingReport_ENG_web.pdf) (2016-08-29).

ste, è una pratica che non è stata sufficientemente contrastata nel periodo della pace, e che impedisce un'elaborazione e un reale superamento dei drammi del passato. La cifra di 8.000 scomparsi rappresenta infatti un numero enorme per un paese di meno di 4 milioni di abitanti, considerando che sono passati un così grande numero di anni. Ci sono 8.000 famiglie per le quali il tempo si è fermato, e il cui diritto a sapere cosa è successo dei propri cari non è rispettato. È importante ricordare l'importanza e il valore del lavoro sin qui svolto dalla Commissione Internazionale per le Persone Scomparse (ICMP)<sup>7</sup> e dalle Commissioni bosniache. Alla fine del conflitto, infatti, le persone scomparse erano 31.500. Grazie agli sforzi investigativi, agli investimenti e alle innovazioni raggiunte anche in campo scientifico, in particolare nell'identificazione tramite DNA, questo numero è stato ridotto del 70%, e circa 23.000 persone sono state trovate e identificate. Ciò non toglie che il lavoro è lungi dall'essere concluso, e che lo status irrisolto di un così alto numero di vittime impedisce un vero superamento del trauma che ha attraversato non solo singole famiglie, ma un intero corpo sociale.<sup>8</sup>

Questo aspetto si collega a quello più generale della giustizia per le vittime del conflitto. Le persone uccise durante la guerra in Bosnia Erzegovina furono 100.000, secondo i dati quasi coincidenti dell'ICTY<sup>9</sup> (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia) e del Centro di Ricerca e Documentazione di Sarajevo,<sup>10</sup> l'istituto autore del *Libro Bosniaco dei Morti*. Il numero dei civili uccisi è molto alto, vicino al 40% del totale,<sup>11</sup> e anche tra i militari la percentuale di vittime di crimini è significativa. Inoltre, una vasta gamma di crimini di guerra e contro l'umanità, che vanno dal trasferimento forzato della popolazione alla tortura, dall'internamento alla violenza sessuale, sfugge al calcolo esatto, ma si conta nell'ordine delle decine di migliaia di casi.<sup>12</sup>

7 ICMP, International Commission on Missing Persons: <http://www.icmp.int/> (2016-08-29).

8 In alcuni casi i sopravvissuti alle stragi del 1992-5 cercano di propria iniziativa gli scomparsi nei boschi e nelle zone vicine agli eccidi, in particolare nella Bosnia Orientale; si veda il video reportage *Nek' ne leži narod po šumama*, di Sadik Salimović, Radio Slobodna Europa (2016).

9 «It is estimated that more than 100,000 people were killed», in ICTY, «The conflicts, Bosnia and Herzegovina»: <http://www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts> (2016-08-29).

10 Secondo il Centro per la Ricerca e la Documentazione di Sarajevo le vittime in Bosnia Erzegovina nel periodo 1991-5 furono 97.207.

11 In particolare le vittime civili furono 39.684 civili, mentre 57.523 quelle militari secondo il Centro per la Ricerca e Documentazione di Sarajevo: [http://www.norveska.ba/News\\_and\\_events/Society-and-Policy/rdc\\_bbd/](http://www.norveska.ba/News_and_events/Society-and-Policy/rdc_bbd/) (2016-08-29).

12 Cf.: «Whose Justice? The Women of Bosnia and Herzegovina Are Still Waiting», Amnesty International (2009) «There are no reliable statistics on the number of women and men who were raped or were subjected to other forms of sexual violence. Early estimates

Quanti sono i responsabili di questi crimini che in questi anni avrebbero dovuto essere processati? Non è possibile determinarlo con certezza, ma sulla base delle stime delle Procure è evidente che sono state affrontate - in parte - solo le responsabilità dei vertici politici e militari, mentre la stragrande maggioranza delle seconde e terze file, gli esecutori, i torturatori, i guardiani dei lager, non faranno probabilmente mai neppure un giorno di carcere. Il Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY), creato nel 1993, ha portato a giudizio solo 161 persone, e ormai da anni non emette nuovi mandati di cattura. Il compito di processare i responsabili di crimini di guerra commessi in Bosnia Erzegovina ricade dunque ora interamente sulle Corti di questo Paese. Nel 2008, Sarajevo ha adottato una strategia nazionale volta a razionalizzare il lavoro delle diverse Procure, che riporta una cifra di 6.000 persone da rinviare a giudizio, e di 1.200 indagini in corso.<sup>13</sup> L'obiettivo posto dalla strategia nazionale era quello di concludere i processi più delicati, ovvero quelli ad alti funzionari dello Stato e quelli ai sospettati rinviati dal Tribunale dell'Aia alla giustizia di Sarajevo, entro il 2015. Tutti i processi, poco più di 7.000, dovrebbero invece concludersi entro il 2023. Il primo obiettivo non è stato raggiunto, ed è ormai chiaro che al ritmo attuale neppure il secondo lo sarà. La media dei processi per crimini di guerra che si svolgono di fronte ai tribunali della Bosnia Erzegovina, infatti, è solamente di alcune decine all'anno. La sensazione sempre più diffusa di impunità per i crimini commessi negli anni Novanta, insieme al dramma degli scomparsi, contribuisce così ad una sorta di proiezione del tempo passato su quello presente, impedendo un reale superamento del conflitto.

Questi diversi aspetti, la prolungata crisi istituzionale, le aspettative non mantenute per le vittime del conflitto degli anni Novanta, la creazione di una etnocrazia, sono alcuni degli elementi che hanno caratterizzato e caratterizzano la vita della Bosnia di Dayton in questo contesto di 'pace fredda'.

Oggi la crisi dei rifugiati ha in qualche modo riportato i Balcani occidentali al centro dell'attenzione europea. Dopo anni di stallo, anche il dialogo tra Sarajevo e Bruxelles è ripartito, nell'autunno scorso, a seguito della cosiddetta iniziativa anglo-tedesca. Alla luce delle difficoltà incontrate

by the BiH government suggested the number of 50.000 victims although this estimate was questioned as unreliable and politicized. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe estimated that 20.000 women were subjected to rape and other forms of sexual violence. The real number of those who were raped during the 1992-5 armed conflict will probably never be established. Even in peacetime rape is one of the most underreported crimes. According to experts, only 7-10 per cent of rape survivors before the war in the former Yugoslavia reported the crime» (5).

13 [http://www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf\\_state/War-Crimes-Strategy-f-18-12-08.pdf](http://www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf_state/War-Crimes-Strategy-f-18-12-08.pdf) (2016-08-29).

nell'affrontare un processo di cambiamento complessivo del sistema di regole che determinano la vita politica del Paese, nella fattispecie di riformare la Costituzione di Dayton, l'UE ha messo al centro della propria iniziativa il miglioramento della difficile situazione economica. L'iniziativa si è sostanziata in una Agenda delle Riforme,<sup>14</sup> che interessa misure economiche, sociali, amministrative e attinenti allo stato di diritto, cui hanno dato il proprio assenso i principali leader politici del Paese.

L'enfasi sulla difficile situazione economica attraversata dalla Bosnia Erzegovina è fondata. Nonostante miliardi di euro di donazioni internazionali,<sup>15</sup> infatti, l'unico dato che continua a crescere nel Paese è quello del numero dei disoccupati che, a settembre di quest'anno, aveva raggiunto quota 540.000. La Bosnia è costantemente alle prese con una carenza di liquidità, cui cerca di fare fronte con un sempre maggiore indebitamento nei confronti dei creditori internazionali, in particolare del Fondo Monetario Internazionale. La crisi del 2008 ha avuto conseguenze particolarmente gravi sull'economia, riducendo o sottraendo dal reddito delle famiglie bosniache anche l'importante voce delle rimesse della diaspora. Eppure, il successo sin qui registrato dalla cosiddetta Agenda delle Riforme, l'accordo raggiunto tra le diverse forze politiche, è in gran parte basato proprio sul fatto che non tocca Dayton né l'equilibrio dei poteri stabilito a Dayton. Come ha però notato l'ex Alto Rappresentante della comunità internazionale in Bosnia Erzegovina tra il 2002 e il 2006, Paddy Ashdown, «in questo fragile Stato ci sono pochissimi punti fermi; uno di questi è Dayton. Ma se si resta all'interno di Dayton, è impossibile costruire uno Stato funzionale. È quello che si costruisce su Dayton che conta» (Grbešić et al. 2015).

Può dunque essere sufficiente la riforma del sistema economico a modificare il quadro complessivo del Paese, a portare la Bosnia Erzegovina fuori dalla 'pace fredda'?

---

**14** Si veda l'intervento pubblicato dal nuovo Rappresentante Speciale dell'Unione Europea in Bosnia Erzegovina, Lars Wigemark, su alcuni dei principali media del Paese, «The Reform Agenda: Bosnia and Herzegovina's best chance»: <http://europa.ba/?p=35691> (2016-08-29).

**15** Si veda «Post-Dayton Bosnia Missed Economic Opportunities» di Dražen Šimić, BIRN, Sarajevo, 20 Novembre 2015: <http://www.balkaninsight.com/en/article/post-dayton-bosnia-missed-economic-opportunities-11-20-2015-1> (2016-08-29).

## Bibliografia

- Amnesty International (2009). «Whose Justice? The Women of Bosnia and Herzegovina Are Still Waiting» [online]. URL <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR63/006/2009/en/> (2016-08-29).
- Grbešić, Arnes; Karabegović, Dženana; Bilić Ivana; Bigg, Claire (2015). «20 Years After Dayton Peace Deal, Bosnians Are An Upset, Divided Nation, RFE/R» [online]. URL <http://www.rferl.org/a/bosnia-dayton-20-years-divided/27377641.html> (2016-10-05).
- Rossini, Andrea Oskari (2012). «La strada del ritorno» [online]. *Osservatorio Balcani e Caucaso*. URL <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/La-strada-del-ritorno-125768> (2016-08-29).

