

Il percorso di stabilizzazione nei Balcani occidentali: i casi di Bosnia Erzegovina, Serbia e Kosovo

A cura di Giuseppe Dentice, *Assistant Research Fellow, ISPI*, e *Ph.D Candidate* presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano¹ (*ISPI*)

n. 70 - novembre 2016

A vent’anni di distanza dai conflitti che ne segnarono la storia e che ridefinirono le relazioni di partenariato e vicinato dell’Europa dopo la caduta del muro di Berlino e i traumi della dissoluzione dell’ex Jugoslavia, i Balcani occidentali – concetto geografico con cui si racchiudono Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Montenegro, Serbia e Kosovo – si presentano oggi come una realtà estremamente composita e caratterizzata da precise specificità. Legati da un passato comune e da dinamiche socio-politiche simili e interconnesse, tutti i paesi dell’area sono ancora impegnati in un processo di stabilizzazione e di consolidamento delle proprie strutture democratiche e istituzionali in un più ampio contesto di convergenza e adeguamento ai requisiti necessari per un futuro ingresso nell’Unione Europea. Malgrado la spinta all’integrazione in questione abbia contribuito ad accelerare i processi di transizione e i rispettivi livelli di sviluppo, questi stessi proseguono per ciascuno a un ritmo diverso e restano definiti dal perdurare di profonde debolezze strutturali che – sebbene occorra sottolineare come tali condizioni non comportino il rischio di nuove situazioni di conflitto – riguardano gli aspetti demografici e culturali, politici e istituzionali, economici e sociali. Il presente approfondimento prenderà dunque in esame i casi di Bosnia Erzegovina, Serbia e Kosovo e i relativi fattori politici principali al fine di identificarne tendenze e direttive nel breve e medio periodo.

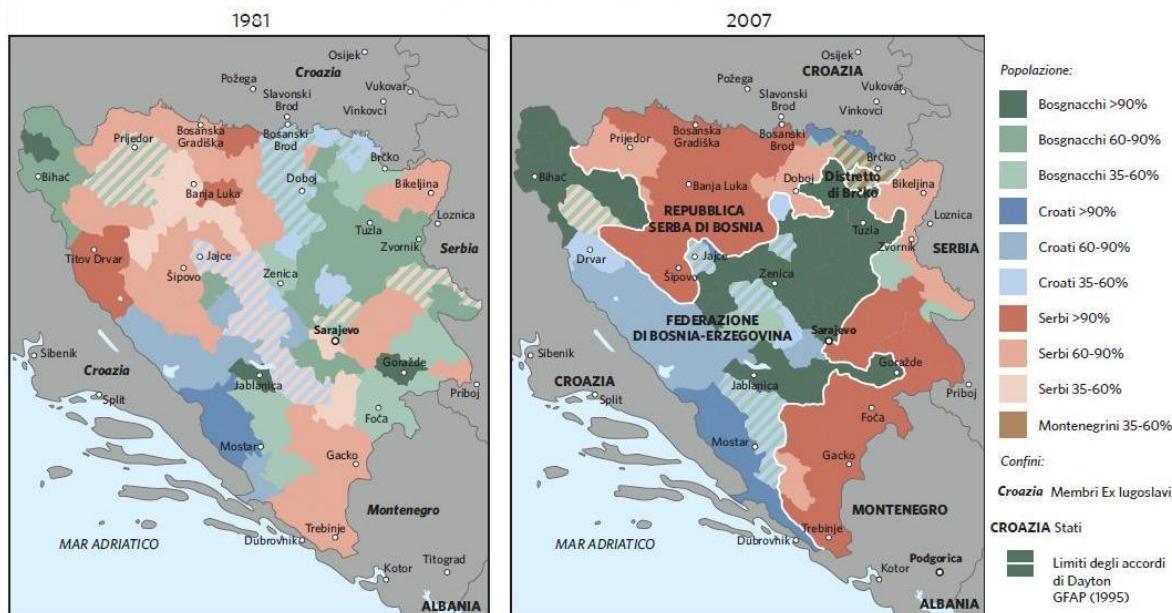
BOSNIA ERZEGOVINA

La Bosnia Erzegovina presenta ancora profonde fragilità in tutti i settori della vita politica e civile. Malgrado tutte le maggiori organizzazioni internazionali ne abbiano largamente sostenuto il processo di riconciliazione, securitizzazione e di *state-building* anche nella prospettiva di una stabilizzazione e di un “europeizzazione” dell’intera regione balcanica nel solco dei processi di transizione dei paesi ex-socialisti verso un sistema liberale ancorato ai valori euro-atlantici, la Bosnia non è riuscita a superare i meccanismi e i vincoli scaturiti dall’architettura istituzionale stabilita dal trattato di pace del novembre 1995.

La legittimazione della divisione etnica – sostanziata nella creazione delle due entità statali, la Federazione di Bosnia ed Erzegovina (Federazione BiH, a maggioranza croato-musulmana) e la Republika Srpska (Rs, a maggioranza serba), sulla base del principio del

¹ L’autore ringrazia Maria Serra, Analista *freelance*, per la collaborazione alla stesura di questa nota.

three people, two entities, one state – e la correlata applicazione dei meccanismi di power-sharing hanno dato vita a un'architettura istituzionale e a un apparato burocratico altamente complessi e dispendiosi che non hanno favorito effettivamente la cooperazione tra le due entità, bensì hanno contribuito ad accentuarne le forze centrifughe e dunque a rallentare i processi decisionali e di ricostruzione economica e sociale.



Fonte e dati: *Atlante Geopolitico Treccani 2016*

La condizione di sostanziale immobilismo, incoraggiata dalla permanenza al potere in entrambe le entità dei partiti nazionalisti e delle personalità che hanno governato nell'ultimo ventennio², è tornata nel corso del 2016 a evidenziarsi con più enfasi a causa di due eventi concomitanti e tra loro connessi. La pubblicazione dei risultati del censimento popolare (30 giugno)³ – il primo dopo la guerra degli anni Novanta e richiesto dall'Unione Europea come condizione per inoltrare la domanda di adesione – ha messo in luce come la popolazione bosniaca sia oggi composta per il 50,11% da bosgnacchi, i bosniaci musulmani, (in incremento rispetto al 43% del 1991), per il 30,78% da serbi e per il 15,43% da croati (nel 1991 erano rispettivamente al 31,21% e al 17,38%).

Il cambiamento demografico, cui corrisponde una progressiva omogeneizzazione etnica all'interno delle due entità intorno alla comunità predominante⁴, trova rilievo in riferimento a una polemica tra l'agenzia di statistica nazionale e l'istituto di statistica della Rs: oltre alla metodologia di elaborazione utilizzata – tuttavia in linea con gli standard internazionali e approvata dalle organizzazioni di monitoraggio –, le autorità della Rs contestano infatti la decisione di considerare nel conteggio i residenti bosniaci non permanenti (almeno 196.000 persone), ma che vivono e producono reddito all'estero e che costituiscono il numero predominante di bosgnacchi nel paese.

² Le elezioni generali dell'ottobre 2014 avevano infatti nuovamente decretato nella Federazione BiH la vittoria del Partito di azione democratica (Sda) di Bakir Izetbegović, figlio di Alija, presidente della Bosnia dal 1990 al 1996 e membro bosgnacco della presidenza tripartita fino al 2000; nella Rs dell'Alleanza dei socialdemocratici indipendenti (Snsd) di Milorad Dodik; nella comunità croata dell'Unione democratica croata (Hdz) di Dragan Čović. In quella stessa occasione si votò anche per il rinnovo della presidenza tripartita, dei parlamenti delle due entità, delle amministrazioni dei 10 cantoni della Federazione BiH, nonché della presidenza e dell'Assemblea nazionale della Rs.

³ *Census of Population, Households and Dwellings in Bosnia and Herzegovina, 2013, Final Results*, Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina, <http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvolzdanje.pdf>.

⁴ La Federazione BiH è composta per il 74% da bosniaci, per il 22,4% da croati e per il 3,6% da serbi; nella Rs i serbi costituiscono l'81,5%, i bosniaci il 13,9%.

La frattura etnica sembra attualmente costantemente puntellata dal governo di Milorad Dodik che, malgrado la sentenza di incostituzionalità espressa dalla Corte costituzionale di Sarajevo, ha indetto un referendum (25 settembre)⁵ per il mantenimento del 9 gennaio come festa nazionale dell'entità statale, episodio interpretato dai bosgnacchi quale passo per una futura secessione della Rs – obiettivo spesso annunciato dallo stesso Dodik.

È bene sottolineare tuttavia come tale scenario indipendentista non sembra attualmente realizzabile: al di là della polemica sul censimento, le motivazioni di Dodik trovano radici sia nel tentativo di esercitare pressioni sulla Serbia, che ha supportato le istanze della Rs fin dalla sua nascita – con cui le relazioni (o quanto meno con l'esecutivo guidato da Aleksandar Vučić) al momento vivono una fase di appannamento – sia soprattutto di recuperare attraverso la retorica nazionalista il consenso politico perduto nell'ultimo biennio e manifesto in occasione delle elezioni del 2014⁶. Se da un lato la presa delle distanze dalla consultazione da parte del governo di Belgrado ridimensiona dunque le ambizioni di Dodik – alla ricerca allo stesso tempo di interlocutori internazionali, come la Russia⁷ –, dall'altro tale situazione ricolloca lo scontro etnico propriamente all'interno dello scenario elettorale locale del 2 ottobre 2016, il cui risultato si è inserito in continuità con il passato e ha restituito al presidente della Rs l'esito atteso.

La crescente disaffezione dei cittadini nei confronti della classe dirigente – certificata a livello elettorale da un costante calo di affluenza alle urne (nel 2014 si attestò al 54% e ancora il 2 ottobre al 53,8%) –, accusata di non rispondere alle reali istanze della popolazione, rischia di aprire una nuova stagione di instabilità sociale dopo quella del 2013-2014, quando una serie di proteste popolari, le più importanti dagli anni Novanta, ha interessato tutto il paese. Alle fratture interne si accompagna infatti una perdurante crisi economica, legata a doppio filo ai costi politico-economico-sociali di un apparato imperniato su alcuni fattori⁸.

La presenza per lungo tempo di un ampio settore pubblico (la spesa pubblica ammonta a circa il 50% del Pil – al 70% se si considerano anche le società a controllo statale e i costi legati alla corruzione) non è riuscito a garantire un adeguato livello di redistribuzione di risorse e di erogazione di protezioni sociali, in particolare per le fasce più povere. L'alta pressione fiscale e la compresenza di regimi regolatori orientati al mantenimento di rendite piuttosto che al soddisfacimento del servizio pubblico rendono difficile per i datori di lavoro la creazione di posti di lavoro formali.

L'elevato tasso di disoccupazione (44% secondo le stime del Fondo monetario internazionale; 27% secondo la Banca centrale, che considera anche il lavoro in nero), in particolare tra i giovani (60,4% – dato Banca mondiale) è dovuto non di meno al fallimento delle politiche di privatizzazioni selvagge che ha provocato la bancarotta di migliaia di imprese e ha danneggiato diversi distretti industriali, gli stessi da cui sono partite le manifestazioni anti-governative.

⁵ Il 99,8% dei serbo-bosniaci si è espresso a favore del "sì".

⁶ Il Snsd ha infatti ottenuto il 32,24% dei voti rispetto al 38% dell'ottobre 2010. Dodik è stato rieletto alla presidenza della Rs con il 45,22%, in calo rispetto di circa 5 punti percentuali. A ciò deve aggiungersi che la candidata del Sndz per la presidenza tripartita, il primo ministro Željka Cvijanović, è stata sconfitta da Mladen Ivanić, esponente della coalizione Pdp-Sds-Ndp. A Dodik si imputano diversi scandali di corruzione e privatizzazioni fraudolente.

⁷ L'ultimo incontro in ordine di tempo tra Dodik e Putin è avvenuto a Mosca il 22 settembre.

⁸ E. Goldstein, S. Davies e W. Fengler, *Three reasons why the economy of Bosnia and Herzegovina is off balance*, Brookings Institution, 5 novembre 2015, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2015/11/05/three-reasons-why-the-economy-of-bosnia-and-herzegovina-is-off-balance/>.

Secondariamente i flussi finanziari provenienti dall'estero in termini di aiuti e di rimesse – all'incirca il 20% del Pil – hanno alimentato una crescita economica basata sul consumo (che rappresenta il 100% del Pil) piuttosto che sulla produzione. Lo squilibrio della bilancia commerciale, pressoché a favore delle importazioni (che valgono il 70% del Pil), ha ridotto il livello di competitività con gli altri paesi, relegando la Bosnia – complici anche gli effetti della congiuntura economica internazionale a cui si sono aggiunte le conseguenze dell'alluvione del maggio 2014 – all'ultimo posto tra gli stati dell'area balcanica.

La prospettiva della *membership* all'interno dell'Unione Europea – la cui domanda è stata depositata il 15 febbraio 2016 e ufficialmente accettata dal Consiglio affari generali (20 settembre)⁹ – costituisce la principale spinta al superamento dei numerosi nodi interni. Le trattative con Bruxelles – a lungo rimaste in *stand-by* a causa delle fragilità politiche e socio-economiche oltre che costituzionali, in particolare per ciò che riguarda il ritardo nell'accoglimento della sentenza Sejdić-Finci della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'uguaglianza dei diritti anche di quei cittadini che non appartengono alle tre etnie principali del paese¹⁰ – hanno trovato nuova linfa grazie all'iniziativa diplomatica anglo-tedesca (novembre 2014)¹¹ e con la successiva entrata in vigore in via definitiva dell'Accordo di stabilizzazione e associazione (Asa, 1 giugno 2015)¹².

Sul processo di integrazione europea della Bosnia, e più in generale dei paesi balcanici non ancora facenti parte dell'Europa unita, è difatti particolarmente impegnata la Germania sotto i lavori del cosiddetto “processo di Berlino”: avviato nell'agosto 2014, le sessioni (l'ultima delle quali svoltasi a Parigi il 4 luglio) sul futuro dei Balcani occidentali puntano a ridare nuovo slancio al processo di allargamento e pragmaticamente a dare una risposta unitaria ai problemi che caratterizzano la regione e i singoli paesi specificatamente. La candidatura di Sarajevo, il cui *iter* di valutazione è regolato dall'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, sarà ora esaminata dalla Commissione europea e sarà soggetta, previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncerà a maggioranza dei suoi membri, al giudizio finale del Consiglio.

SERBIA

La dissoluzione dello Stato federale jugoslavo e le eredità delle guerre in Bosnia Erzegovina (1992-1995) e Kosovo (1999) hanno scavato un solco profondo nella storia, nelle istituzioni e nella società della Serbia, avviando profondi cambiamenti socio-politici e consentendo il raggiungimento di traguardi significativi, a cominciare dall'avvio dell'*iter* di adesione all'Unione Europea. Sebbene per tradizione e storia la politica estera di Belgrado sia stata sempre caratterizzata da un atteggiamento ondivago tra Mosca e Bruxelles, sintetizzato nella formula *two chairs seated*¹³, negli ultimi anni la strategia serba sembra

⁹ *Council conclusions on the application of Bosnia and Herzegovina for membership of the EU*, European Council - Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/20-conclusions-bosnia/>.

¹⁰ *Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, European Court of Human Rights, <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/001-96491?TID=igauxmghdq>.

¹¹ Con una lettera congiunta all'allora neo-insediata Commissione europea, i ministri degli Esteri tedesco e britannico, Frank-Walter Steinmeier e Philip Hammond, hanno proposto di rilanciare i negoziati basando la valutazione da parte delle istituzioni comunitarie sugli aspetti economici e sull'implementazione di un piano di riforme economiche piuttosto che sui problemi politici.

¹² *Stabilisation and Association Agreement with Bosnia and Herzegovina enters into force today*, European Commission, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5086_en.htm.

¹³ A. Poltermann, *Serbia Caught between Two Chairs? Does Serbia Want to be Part of the Russian Sphere of Influence or Join the European Union?*, Heinrich-Böll-Stiftung, 10 dicembre 2014, <https://rs.boell.org/en/2014/12/10-serbia-caught-between-two-chairs-does-serbia-want-be-part-russian-sphere-influence-or>;

aver mostrato un maggiore interesse verso il completamento del processo di europeizzazione, nella convinzione che la risposta alle proprie questioni prioritarie – principalmente l'economia e la correlata capacità di generare sviluppo diffuso – possa passare attraverso l'ancoraggio alle strutture comunitarie. Una scelta dettata da opportunità economiche e politiche che hanno garantito a Belgrado un deciso momento di rottura con il passato permettendole di proporsi come un partner affidabile in termini di cooperazione e sviluppo regionale, nonché di assurgere a un ruolo di influente attore locale nel completamento del processo di stabilizzazione del quadro balcanico¹⁴.

Fin dalla caduta di Slobodan Milošević, e coerentemente con una profonda trasformazione dell'assetto partitico, la Serbia ha conosciuto un graduale ma costante processo di avvicinamento all'Ue, concretizzatosi da principio con l'avvio delle trattative per gli Accordi di stabilizzazione e associazione nel novembre 2005, poi firmati nel 2008 dopo il superamento dello stallo politico derivato dalla riluttanza serba a collaborare con il Tribunale penale internazionale dell'ex Jugoslavia (Icty) nel perseguire i criminali di guerra serbi e serbo-bosniaci, Ratko Mladić, Goran Hadžić e Radovan Karadžić. Il percorso di transizione democratica e istituzionale iniziato sin dal post-guerra in Kosovo e poi proseguito a tappe forzate con l'indipendenza del Montenegro e la definizione della nuova Carta costituzionale (entrambi gli avvenimenti sono del 2006), hanno rappresentato un momento fondamentale nella storia recente serba.

In particolare, la revisione della Costituzione ha messo fine alla frammentarietà del sistema politico e istituzionale serbo, definendo una fisionomia statale ben precisa e una più circoscritta divisione dei poteri tra esecutivo, legislativo e giudiziario, capace di alimentarne la credibilità. La concessione di uno statuto speciale alla Vojvodina (2009), l'ottenimento della candidatura ufficiale all'ingresso nell'Ue (2012), e, soprattutto, una distensione nei rapporti con il Kosovo – che tuttavia continua a essere disconosciuto come entità statuale indipendente – e il conseguente inizio di un processo di normalizzazione e pacificazione con Priština (2013)¹⁵ hanno rappresentato i chiavistelli per il consolidamento delle relazioni bilaterali con Bruxelles e per il formale avvio dei negoziati di adesione (2014). Nonostante i notevoli progressi raggiunti sul piano delle riforme interne – necessarie per il rispetto dei criteri di adesione – e gli sviluppi incoraggianti registrati in merito soprattutto alla questione del Kosovo, è prevedibile che i negoziati tra Belgrado e Bruxelles dureranno ancora diversi anni, definendo l'accesso serbo all'Ue non prima del 2020¹⁶, d'altronde in linea con le strategie e le tempistiche di allargamento delineate dalla Commissione Juncker¹⁷.

All'interno di tale processo l'Italia punta a giocare un ruolo proattivo, tradizionalmente a supporto delle istanze europeiste serbe, come dimostrato anche dalla sponsorizzazione dell'apertura dei capitoli 23 e 24, riguardanti le materie di diritti, giustizia e sicurezza (18 luglio): Roma vede nella possibile adesione di Belgrado all'Ue una fondamentale opportunità politica ed economica in termini di difesa dei propri interessi nazionali, utile

¹⁴ M. Serra, *Serbia e Croazia, laboratorio di pacificazione*, in ISPI Dossier, AA.VV., *L'eredità di Dayton e il futuro dei Balcani*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 20 novembre 2015, <http://www.isponline.it/it/pubblicazione/leredita-di-dayton-e-il-futuro-dei-balcani-14235>.

¹⁵ *Serbia and Kosovo reach landmark deal*, European External Action Service (Eeas), 19 aprile 2013, http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/190413_eu-facilitated_dialogue_en.htm.

¹⁶ Per approfondire si veda la voce Serbia in AA.VV., *Atlante Geopolitico Treccani 2016*, Istituto della Encyclopædia Italiana Fondata da Giovanni Treccani, Roma, 03/2016, pp. 747-751.

¹⁷ L. Chiodi, *Nuova commissione: più vicinato, meno allargamento?*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 30 settembre 2014, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Europa/Nuova-commissione-piu-vicinato-meno-allargamento-155957>.

non di meno al rilancio della propria immagine internazionale e all'efficace rafforzamento degli strumenti di *soft power* nella regione, anche in vista del vertice dei Balcani occidentali che si svolgerà in Italia nell'estate 2017¹⁸.

La convergenza della Serbia alle strutture comunitarie rappresenta uno dei pilastri principali su cui si è dunque fondata l'agenda del *ticket* formato dal Partito progressista serbo (Sns) e dal Partito socialista serbo (Sps), in coalizione di governo dal 2012 dapprima sotto la guida di Ivica Dačić, attuale ministro degli Esteri, poi di Aleksandar Vučić, leader dello stesso Sns.

La necessità di proseguire sul cammino riformistico intrapreso e di consolidare la maggioranza parlamentare, insieme con fattori di carattere interno e in particolare a una competizione intra-partitica (specificatamente tra lo stesso Vučić e il presidente della Repubblica Tomislav Nikolić), spiegano il ricorso del primo ministro alle recenti elezioni parlamentari (24 aprile). Nonostante la netta vittoria di Sns (48,25%), la mancanza di una maggioranza assoluta ha costretto il partito di maggioranza relativa a cercare nuovamente un'alleanza di governo con i socialisti di Dačić. Nel nuovo parlamento Sns detiene 131 seggi su 250 totali, in calo di ben 27 scranni rispetto soltanto a due anni prima. Tale perdita di consenso ha avvantaggiato le opposizioni, maggiormente rappresentate e non ridotte soltanto ai gruppi progressisti del Partito democratico (Ds) di Bojan Pajtić e al Partito socialdemocratico (Sds) dell'ex presidente Boris Tadić, che hanno rispettivamente raggiunto il 5,04% e il 6,02%.

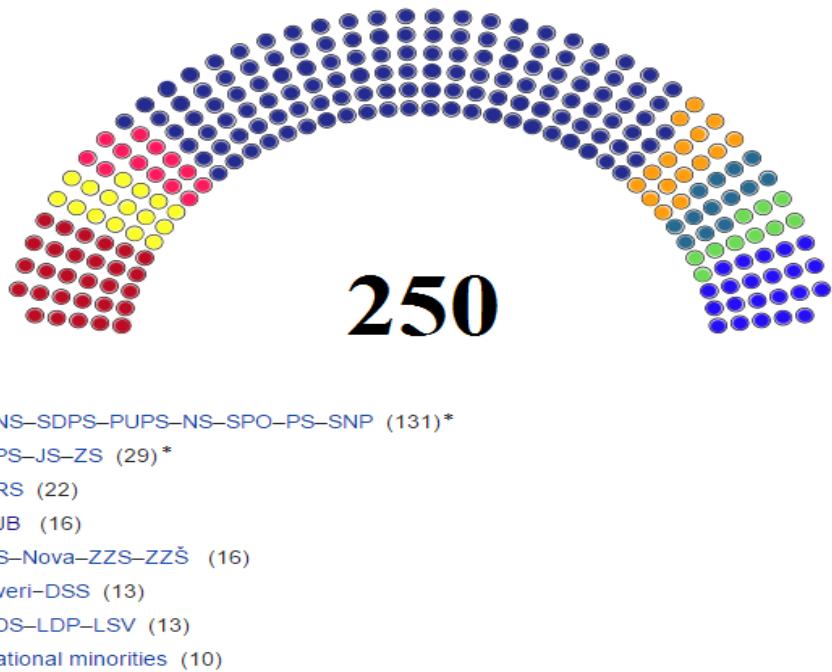
Le recenti consultazioni hanno infatti segnato sia il ritorno in parlamento del Partito radicale serbo (Srs) di Vojislav Šešelj – scagionato dalle accuse di crimini di guerra e contro l'umanità da parte dell'Icty dell'Aja –, che con l'8,10% si è classificato come terza forza parlamentare, sia l'ingresso per la prima volta nell'Assemblea nazionale del partito di ispirazione liberale Dosta je bilo (Djb, traducibile con "Ora basta"), che, riunito intorno all'ex ministro dell'Economia Saša Radulović, quest'ultimo in forte contrapposizione a Vučić e all'Sns, ha raccolto poco più del 6%¹⁹. Disattendendo dunque il risultato atteso, l'alta frammentazione partitica e rappresentativa in parlamento rischia da un lato di indebolire l'azione dell'esecutivo, bloccandone o ritardandone i disegni di legge in discussione e futuri, dall'altro di alimentare alleanze asimmetriche indirette parlamentari così come un'alta litigiosità tra gli stessi gruppi ivi rappresentati. Ancora una volta saranno cruciali per una piena affermazione politica dell'attuale esecutivo conservatore-socialista la propria capacità di rimanere fedele al programma sostanzialmente filo-europeista e riformista, nonché di riuscire a garantire un equilibrio tra l'opportunità di proseguire sulla strada del processo di riconciliazione con il Kosovo – destinato a tramutarsi in un pieno riconoscimento statuale di Priština²⁰ – e di approfondire le relazioni con la Nato²¹, con le istanze di carattere interno.

¹⁸ Ambasciata d'Italia a Belgrado, *Negoziati di adesione UE-Serbia, aperti capitoli 23 e 24. Farnesina: "adesione Ue segnale importante per regione balcanica"*, Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (Maeci), 18 luglio 2016, http://www.ambbelgrado.esteri.it/ambasciata_belgrado/it/ambasciata/news/dall-ambasciata/2016/07/farnesina-apertura-capitoli-23.html.

¹⁹ Per maggiori dettagli sui dati elettorali, si veda *Serbia National Assembly. Last Elections*, Inter-Parliamentary Union (Ipu), 24 aprile 2016, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2355_E.htm.

²⁰ A. MacDowell, "5 takeaways from the Serbian election", *Politico Europe*, 25 aprile 2016, <http://www.politico.eu/article/5-takeaways-analysis-from-serbian-election-aleksandar-vucic/>.

²¹ Nel marzo 2015 Nato e Serbia hanno firmato l'Individual Partnership Action Plan. *Nato and Serbia agree first Individual Partnership Action Plan*, Nato Military Liaison Office Belgrade, 21 gennaio 2015, <http://www.shape.nato.int/nato-and-serbia-agree-first-individual-partnership-action-plan>.



* Alleati di governo

Fonte: B92 – Rielaborazione grafica: Wikimedia Commons

Alla crescente sfiducia dell’opinione pubblica nei confronti del processo di integrazione europea – dovuta principalmente ai costi economici e politici che questa comporterebbe – e alle opposizioni alle forme di cooperazione con le strutture atlantiche, si sommano un diffuso malcontento e una serie di proteste sociali legate in parte alle misure di austerità – tagli dei posti di lavoro nel settore pubblico e riforma delle imprese di stato, in particolare nel settore minerario – imposte dal Fondo monetario internazionale per poter continuare a usufruire del prestito triennale condizionato da un miliardo di dollari, in parte al programma di privatizzazioni selvagge e poco trasparenti – ad esempio il progetto di riqualificazione territoriale “Belgrado sull’acqua”.

A ciò vanno aggiunte alcune criticità legate al quadro socio-economico interno come la persistenza della corruzione (secondo il *Corruption Perceptions Index* di Transparency International la Serbia è al 71° posto su 176 paesi), di un alto tasso di disoccupazione (22,2%, in particolare quella giovanile 49,5%) e del rapporto debito/Pil (78,9%)²².

Dal punto di vista regionale, l’attuale esecutivo si trova ad affrontare un certo irrigidimento delle relazioni in merito alla questione immigrazione con l’Ungheria e con la Croazia (con quest’ultima nel corso dell’estate del 2015 si è verificata una breve “guerra commerciale”, mentre è di attuale dibattito l’arresto di un cittadino croato in Serbia con le accuse di spionaggio).

Agli sforzi di distensione con la Bosnia Erzegovina, promossi dal premier Vučić non ultimo in occasione della prima seduta congiunta dei due governi (novembre 2015), e ai tentativi di cooperazione in materia di sicurezza con gli altri attori regionali, fa da contraltare il persistere del problema del riconoscimento dell’indipendenza del Kosovo, questione che, sebbene inquadrata all’interno della cornice di europeizzazione, continua a essere condizionata dall’opinione pubblica in merito.

²² J. Hoey, Country Report Serbia, Economist Intelligence Unit, 10 settembre 2016, <http://country.eiu.com-serbia>.

Anche le dichiarazioni di alcuni membri rilevanti dell'esecutivo tinte di retorica nazionalista, non agevolano il lavoro del governo stesso, impegnato a equilibrarsi tra le condizionalità politiche ed economiche assunte con l'Ue e le frange interne contrarie a una distensione con Priština – e specularmente condivisa anche nelle opposizioni nazionaliste kosovare. Allo stesso tempo Belgrado, pur aprendo le proprie porte a Bruxelles, non può recidere *in toto* i legami etno-culturali con la Russia, suo principale alleato sul tema del riconoscimento del Kosovo e importante partner economico (il terzo a livello commerciale, a cui è legata inoltre da un accordo di libero scambio stipulato nel 2000), soprattutto nel campo energetico (oltre a essere considerevolmente dipendente dall'*import* del gas naturale russo, Belgrado ha concesso a Mosca una serie di rilevanti acquisizioni strategiche delle industrie di settore locali) e militari (nel 2013 i due paesi hanno firmato un partenariato strategico di cooperazione militare)²³.

Tali questioni rappresenteranno dunque i crocevia per il presente e il futuro delle istituzioni e del paese.

Kosovo

L'ingresso nell'Unione europea è una questione prioritaria e dirimente anche per il Kosovo, autoproclamatosi indipendente dalla Serbia nel 2008²⁴ e tuttavia attualmente ancora sottoposto alla missione di amministrazione internazionale istituita nel 1999 dalla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite²⁵. Tale missione ha indubbiamente favorito un processo di *state-building* e di democratizzazione dei processi istituzionali, ma non ha ancora portato a compimento – soprattutto sul piano interno – l'effettiva riconciliazione tra la comunità albanese e quella serba. Lo scenario politico kosovaro si snoda infatti su due livelli paralleli e strettamente connessi tra loro.

Da un lato i primi accordi di normalizzazione dei rapporti con la Serbia (19 aprile 2013) hanno sbloccato le trattative con l'Unione Europea allineando il Kosovo, e la relativa *leadership* politica, al contesto di europeizzazione dei Balcani. Tale posizione è stata rafforzata da un nuovo round di intese con Belgrado a margine del secondo vertice del “processo di Berlino” (25 agosto 2015), conducendo alla firma dell'Accordo di stabilizzazione e associazione (27 ottobre 2015), entrato ufficialmente in vigore il 1 aprile 2016²⁶.

Dall'altro lato, proprio gli accordi della scorsa estate, che avevano il nucleo principale nell'istituzione delle comunità settentrionali autonome dei serbi (la cosiddetta Associazione

²³ Per approfondire i rapporti tra Serbia e Russia si vedano, “Serbia-Russia relations based on interest, not friendship”, B92, 8 luglio 2016,

http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=07&dd=08&nav_id=98566; F. Fusha, Europa e riformismo: le “nuove” sfide della Serbia di Vučić, ISPI Commentary, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 26 aprile 2016, <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-e-riformismo-le-nuove-sfide-della-serbia-di-vucic-15025>.

²⁴ Al 2016 sono 109 (su 193) gli stati dell'Onu che ne riconoscono l'indipendenza, tra cui 23 su 28 dell'Unione Europea.

²⁵ United Nations, “Security Council Resolution 1244 (1999) on the situation relating Kosovo”, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>. Gli stessi accordi di normalizzazione con la Serbia sono stati conclusi in linea con tale quadro giuridico e il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione d'indipendenza di Priština, che sostiene che tale atto non costituisce una violazione del diritto internazionale. International Court Of Justice, Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, 22 ottobre 2010, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16010.pdf>.

²⁶ European Council - Council of the European Union, “Stabilisation and Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo, of the other part”, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>

delle municipalità serbe²⁷), hanno posto nuova enfasi sulla frattura etnica e aperto una profonda crisi di governo. Questo, guidato dal leader della Lega democratica del Kosovo (Ldk), Isa Mustafa, in coalizione con il Partito democratico del Kosovo (Pdk), si è fondato d'altra parte fin da subito su un difficile compromesso derivante dallo stallo politico-istituzionale che era seguito alle elezioni politiche anticipate del giugno 2014²⁸. Secondo il fronte dell'opposizione, dunque, — costituito da Vetëvendosje! (ossia “Autodeterminazione!”), Alleanza per il futuro del Kosovo (Aak) e Iniziativa Civica per il Kosovo (Nisma) — che registra tuttavia delle notevoli differenze al proprio interno, tale accordo sarebbe anticostituzionale e consentirebbe al governo serbo di continuare a esercitare una notevole influenza all'interno della vita politica kosovara.

La genericità della sentenza della Corte costituzionale (24 dicembre 2015) a cui era ricorsa l'ex presidente Atifete Jahjaga ha inasprito i termini dello scontro politico: il Tribunale, infatti, che ha momentaneamente sospeso l'attuazione dell'intesa, ha sostanzialmente approvato la creazione dell'Associazione sulla base dell'accordo di normalizzazione del 2013 già ratificato dal parlamento e promulgato dal presidente della Repubblica; tuttavia la Corte ha anche evidenziato come alcuni principi non siano completamente in linea con la Costituzione, asserendo il diritto dei kosovari serbi a organizzarsi in associazioni senza che queste possano però godere di poteri esecutivi distaccati dal governo centrale e obbligando pertanto le autorità competenti ad adottare una serie di azioni legislative per rispettare gli standard costituzionali.

Le proteste delle opposizioni hanno altresì riguardato l'accordo (anch'esso firmato durante il vertice di Vienna) sulla demarcazione dei confini con il Montenegro – un'intesa necessaria per l'ottenimento della liberalizzazione dei visti da parte dell'Ue – che secondo le tre formazioni non governative sarebbe generosa nei confronti di Podgorica poiché le concederebbe 8000 ettari di territorio.

Dopo l'approvazione da parte della Commissione affari esteri del parlamento kosovaro (9 agosto 2015) seguita al giudizio di liceità (31 marzo 2016) da parte di una Commissione di esperti creata *ad hoc* e richiesta dalla stessa Jahjaga, è atteso che il trattato possa essere ratificato dal parlamento nel mese di ottobre. Oltre al ripetuto boicottaggio delle sedute parlamentari da parte dell'opposizione con il lancio di lacrimogeni, le manifestazioni anti-governative organizzate a Priština a cavallo del 2015 e 2016 – le più importanti nella storia recente del paese – sono spesso sfociate in aperti scontri tra polizia e manifestanti, finanche con il lancio di alcune bombe molotov contro il palazzo governativo (9 gennaio), di un ordigno contro la sede del parlamento (9 agosto), nonché di una bomba contro la sede della televisione pubblica Rtk (22 agosto).

²⁷ Tale entità sopranazionale, che racchiude quattro municipalità del Kosovo settentrionale e sei all'interno del territorio, dovrebbe sostituire le cosiddette “strutture parallele” – anzitutto quelle di sicurezza e giudiziarie, relativamente alle quali i serbi-kosovari saranno assorbiti all'interno degli apparati di Priština pur mantenendo autonomia decisionale – nata a seguito del boicottaggio delle elezioni del 2009 e appoggiate e finanziate da Belgrado. Alla luce degli accordi a Bruxelles, i serbi-kosovari del nord hanno votato per la prima volta all'interno della nuova cornice istituzionale in occasione del voto locale del 3 novembre 2013. Il verificarsi di atti di violenza alla vigilia e durante le consultazioni ha richiesto la ripetizione del voto in alcuni seggi. Si veda M. Serra, Kosovo 2013: la crucialità di un voto, ISPI Commentary, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), <http://www.isponline.it/it/pubblicazione/kosovo-2013-la-crucialita-di-un-voto-9347>.

²⁸ Il ricorso al voto anticipato fu motivato dalla mancanza del raggiungimento di 2/3 del parlamento, compresi i 2/3 delle minoranze etniche, per l'approvazione di un provvedimento che avrebbe dovuto trasformare le forze di sicurezza civili kosovare (Ksf) in un esercito effettivo di 5000 soldati professionisti e 3000 riservisti. L'impossibilità per il Pdk, vincitore con il 30,38%, di raggiungere la maggioranza dei seggi in parlamento per nominare nuovamente un proprio esponente, peraltro in linea con la flessione di consenso all'interno delle municipalità territoriali in favore dell'Ldk, ha indotto le due principali forze politiche a trovare un accordo per la formazione di un governo di coalizione.

L'impasse politica e la sostanziale azione di ostruzionismo da parte delle minoranze è d'altra parte alimentata dall'elezione alla presidenza della Repubblica di Hashim Thaçi (ufficialmente in carica dal 7 aprile), ex primo ministro dal 2008 al 2014, leader del Pdk, nonché con un passato all'interno dell'Esercito di liberazione del Kosovo (Uçk). L'elezione di una figura controversa come Thaçi, frutto del compromesso politico nato all'indomani delle elezioni del 2014, e il tentativo di relegare le opposizioni a un ruolo più marginale rischia piuttosto di rafforzare il fronte in questione, danneggiando la normalizzazione delle relazioni con Belgrado e i rapporti con il vicinato, indebolendo quindi la posizione di Priština a livello europeo e rallentando ulteriormente il processo di stabilizzazione e crescita del Kosovo.

Il governo di Isa Mustafa è al tempo stesso incalzato dalle opposizioni sul ritardo nell'attuazione delle riforme economiche annunciate nel corso della campagna elettorale del 2014. Nonostante il paese sia cresciuto in media del 3,5% tra il 2011 e il 2014, in netta controtendenza rispetto ai tassi della regione, esso continua a conoscere una situazione di sostanziale povertà (circa il 30% della popolazione) e a soffrire di un alto tasso di disoccupazione (35,3%, secondo la Banca mondiale, mentre quella giovanile si attesta al 61%). In particolare la creazione di nuovi posti di lavoro, in accordo al programma di governo e alla strategia di sviluppo nazionale (adottati rispettivamente a marzo 2015 e gennaio 2016), è diventata un obiettivo prioritario dinnanzi alla crescita del tasso di emigrazione (una media del 5%, tra il 2014 e il 2015, su una popolazione di 1,8 milioni)²⁹.

Nonostante la riformulazione delle politiche fiscali, il modello di crescita del Kosovo – finora attribuibile alla mancanza di un effettivo inserimento nell'economia mondiale, oltre che agli investimenti diretti esteri e alle rimesse provenienti dall'estero – non sembra sostenibile nel lungo periodo, specialmente se si considerano l'incidenza dell'economia sommersa e illegale, stimata al 40% del Pil³⁰, e gli elevati livelli di corruzione che pongono il paese al 103° posto su 175 secondo l'indice 2015 di *Transparency International*.

I risultati dell'investigazione sui crimini di guerra commessi dagli ex vertici dell'Uçk dopo la fine delle operazioni militari nel giugno 1999, gettano inoltre un'ombra importante sulla classe politica kosovara: il lavoro che verrà condotto dal Tribunale speciale di prossima istituzione (presumibilmente nella prima metà del 2017)³¹, se dovesse avere tra gli imputati lo stesso Thaçi e se dovesse confermare le accuse emerse dal rapporto pubblicato nel 2014 della Special Investigative Task Force (Sift)³², potrebbe aprire un nuovo capitolo nella storia politica del paese.

²⁹ *The World Bank in Kosovo - Country Program Snapshot*, The World Bank-IBRD-IDA, aprile 2016, <http://pubdocs.worldbank.org/en/419461462386476530/World-Bank-Kosovo-Program-Snapshot-April-2016.pdf>.

³⁰ US Department of State - Diplomacy in Action, US Department of State, <https://www.state.gov/documents/organization/229098.pdf>.

³¹ La legge n. 5/L-053 della Repubblica del Kosovo, approvata il 3 agosto 2015 istituisce le "Specialist Chambers and the Specialist Prosecutor's Office" <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ljet/05-L-053%20a.pdf> in attuazione della legge di modifica costituzionale n. 05/D-139 approvata contestualmente. Entrambi i provvedimenti fanno riferimento alla legge n. 04/L-274 dell'aprile del 2014 che ratifica gli accordi internazionali tra Kosovo e Ue sul mandato della missione European Union Rule of Law Mission in Kosovo (Eulex).

³² La Sift è stata richiesta dall'Unione Europea nel settembre 2011 per indagare in maniera indipendente sulle accuse di crimini di guerra – incluse le imputazioni per traffico d'organi – contenute nel rapporto presentato nel gennaio dello stesso anno dallo svizzero Dick Marty, rapporteur per il Consiglio d'Europa: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/FeaturesManager-View-EN.asp?ID=964>. Il rapporto finale presentato dal capo procuratore della Sift, Clint Williamson, conferma le imputazioni per alcuni leader di spicco dell'Uçk per omicidio, rapimento, detenzione illegale in campi organizzati sia in Kosovo sia in Albania, abusi sessuali, distruzione di edifici religiosi, commessi nei confronti sia delle minoranze serbe e rom ma anche degli oppositori politici kosovari. Sul presunto traffico di organi, malgrado la presenza di forti elementi che

IMMIGRAZIONE E JIHADISMO: NUOVE MINACCE ALLA STABILITÀ DEI BALCANI

Vent'anni dopo gli accordi di Dayton e a eccezione fatta per il conflitto del 1999 in Kosovo, un clima di sostanziale pacificazione ha pervaso la regione balcanica. L'emergere tuttavia di nuovi fenomeni di instabilità sembra oggi far vacillare quelle certezze acquisite: gestione dei flussi migratori e contrasto al terrorismo, specie di matrice jihadista, sembrano infatti connotarsi come questioni – pur derivanti da logiche e dinamiche ben distinte – in grado di condizionare il generale contesto di sicurezza locale e regionale. Si tratta di due fenomeni transnazionali che, sebbene si nutrano di logiche e dinamiche ben distinte, potrebbero rappresentare rilevanti e impegnative sfide anche per i governi dell'area, ma anche per la stessa Unione Europea.

IMMIGRAZIONE

Dalla seconda metà del 2015, un'ondata migratoria di proporzioni sconosciute alla regione ha investito nella sua interezza la penisola balcanica. Secondo dati Unhcr e Frontex, nel solo 2015 oltre un milione di rifugiati è giunto sul suolo europeo attraverso le frontiere meridionali e sud-orientali dell'Ue. Se la Grecia e la Bulgaria si sono confermati dei rilevanti *hotspot* per i migranti provenienti dalle maggiori aree di crisi del Medio Oriente allargato (in particolare da Siria, Iraq e Afghanistan), la rotta tra Macedonia, Serbia, Croazia e Slovenia – definita “rotta balcanica” – è assurta a principale porta di accesso verso l'Europa continentale non solo per gli ingressi di migranti e rifugiati (soprattutto diretti verso la Germania e l'Austria), ma anche per gli stessi flussi intra-regionali – in special modo provenienti dal Kosovo (oltre che da Albania, Macedonia e Montenegro). In tale contesto è emerso chiaramente un ruolo di *leadership* del governo serbo, che, in discontinuità rispetto alle posizioni assunte dai paesi della regione danubiano-balcanica, si è proposto come un valido interlocutore nei confronti dell'Ue, accogliendo un notevole numero di rifugiati e migranti³³ e costruendo quattro grandi centri d'accoglienza nel territorio nazionale. Nonostante la chiusura della rotta balcanica (marzo 2016) abbia comportato una netta diminuzione degli ingressi di migranti, paventando allo stesso tempo ipotetiche aperture di nuove rotte migratorie, non ha tuttavia risolto l'emergenza nella sua totalità, lasciando inalterato il problema della gestione dei flussi in arrivo e delle cause delle migrazioni interne alla regione.

concorrano a comprovarlo, non vi sono prove sufficienti per presentare atti d'accusa formali: <http://www.sitf.eu/images/Statement/Statement of the Chief Prosecutor of the SITF EN.pdf>.

³³ Secondo dati ufficiali forniti dal governo serbo, dal 1° gennaio 2016 sono giunte nel paese oltre 100.000 persone. Cfr. *Serbia to tighten borders amid refugee build-up*, Al-Jazeera, 16 luglio 2016, <http://www.aljazeera.com/news/2016/07-serbia-tighten-borders-refugee-build-160716125116845.html>.

The changing Western Balkan route



Fonte: DW, Eurostat, Frontex

SICUREZZA E TERRORISMO

Altro fenomeno che intacca la sfera di sicurezza e di stabilità della regione balcanica è quello relativo all'emergere di un radicalismo islamista e jihadista. Un fattore non totalmente nuovo e presente in questi territori fin dai tempi delle guerre jugoslave degli anni Novanta. Le numerose inchieste giudiziarie, le operazioni di polizia e delle forze di sicurezza condotte a livello locale e sovranazionale hanno evidenziato l'esistenza di una rete jihadista, disgiunta dai flussi migratori, con rilevanti collegamenti con alcuni settori radicali (salafiti e wahabiti) mediorientali ed europei.

Si tratta di un fenomeno che si è alimentato di connessioni tra predicatori e ideologie straniere alla regione che negli anni vi hanno trovato rifugio grazie a investimenti, opere di carità, scuole coraniche, istituti di cultura e fondi più o meno riconducibili a soggetti operanti e/o provenienti dal Golfo Persico. Seppur contenuto e ancora lontano dal rappresentare una minaccia concreta all'ordine legale, le istituzioni locali temono una crescita costante di fenomeni di radicalizzazione interna che possano dar luogo a molteplici episodi di emulazione. Situazioni, queste, che trovano una propria ragion d'essere in dinamiche sociali e politiche seguite alla ridefinizione degli assetti istituzionali post-guerre e post-Dayton. Attualmente sarebbero presenti alcune decine di cellule – alcune delle quali dichiaratamente terroristiche – operative tra Bosnia Erzegovina, Kosovo, Serbia (oltre che tra Macedonia, Montenegro e Albania) e attive nella predicazione, nel reclutamento e nell'addestramento di *foreign fighters*. Nonostante la mole di combattenti stranieri non rappresenti un numero così rilevante in termini assoluti, soprattutto se comparato con i dati dei principali paesi europei (Francia - 1700, Belgio - 470, Germania - 760 o Regno Unito - 760)³⁴, tali cifre assumono un peso diverso se rapportate alla popolazione totale in cui questo fenomeno ha preso piede. Secondo dati ufficiosi dell'Agenzia di intelligence e sicurezza croata (Soa), dai territori siro-iracheni sarebbero tornati nei rispettivi territori di origine all'incirca 300 jihadisti.

³⁴ Per maggiori dettagli si veda il report *Foreign Fighters - An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*, The Soufan Group, dicembre 2015, http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate1.pdf.

Qui di seguito una tabella con dati e localizzazione geografica di origine dei combattenti stranieri:

STATO	POPOLAZIONE TOTALE	FOREIGN FIGHTERS ACCERTATI	FOREIGN FIGHTERS NON UFFICIALI	JIHADISTI DI RITORNO (DATI UFFICIALI)
Albania	2.889.167	90	100-200	-
Bosnia Erzegovina	3.810.416	330	217	51
Kosovo	1.797.151	232	300	-
Macedonia	2.078.453	146	100	-
Montenegro	622.388	-	30	-
Serbia	7.098.247	-	50-70	-
TOTALE	18.295.822	798	797-917	51

Fonte e dati: *The Soufan Group* (dicembre 2015)

Specificatamente ai casi accertati di radicalizzazione, si evidenziano le principali aree della regione che hanno vissuto un maggiore atteggiamento del fenomeno³⁵.

- *Bosnia Erzegovina*

I casi di *violent extremism* più conclamati si sono registrati nel nord-ovest del paese, nelle aree di Gornje Maoče e Ošve. Proprio in queste zone, durante un'operazione di *counter-terrorism*, lo scorso 11 gennaio, sei presunti fiancheggiatori dello Stato Islamico (Isis) sono stati arrestati con l'accusa di aver costituito una cellula terroristica finalizzata al proselitismo degli ideali del jihad, alla raccolta di finanziamenti per l'Isis e all'arruolamento di nuovi combattenti. Le istituzioni politiche e religiose, nazionali e locali, nonché la cittadinanza stessa, hanno duramente stigmatizzato i casi di violenza registrati, prendendo le distanze ufficiali e denunciando i predicatori radicali.

- *Serbia*

Per quanto riguarda la Serbia i casi di maggior interesse si sono registrati nel sud del paese, nella regione del Sangiaccato (Sandžak), in particolar modo nelle aree di Novi Pazar e Sjenica, e in quelle a maggioranza albanese di Preševo e Bujanovac. Qui le forze di sicurezza serbe hanno monitorato costantemente le attività di questi piccoli gruppi legati a predicatori radicali locali, preoccupati dalle azioni di reclutamento nei confronti di giovani musulmani serbi andati poi a combattere tra le fila di formazioni jihadiste come *Kataib al-Muhajirin* e *Jabhat al-Nusra*.

³⁵ Per approfondire le tematiche in oggetto si consiglia la lettura di F. Qehaja, *Beyond Gornje Maoče and Ošve: Radicalization in the Western Balkans*, in A. Varvelli (ed.), *Jihadist Hotbeds: Understanding Local Radicalization Processes*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), luglio 2016, pp. 75-90, <http://www.isponline.it/it/pubblicazione/jihadist-hotbeds-understanding-local-radicalization-processes-15418>.

- *Kosovo*

Il maggior *hotspot* kosovaro è Kačanik (nel sud del paese, vicino alla frontiera con la Macedonia), una delle cittadine con il più alto tasso di radicalizzazione del paese. Su una popolazione totale di circa 30.000 abitanti, sarebbero partiti 24 jihadisti, tra cui il predicatore e combattente Lavdrim Muhaxheri, a capo di una brigata balcanica dell'Isis in Siria e le cui sorti sono ancora ignote.

*Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura di:*

CAMERA DEI DEPUTATI

Servizio Studi

Dipartimento Affari esteri

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>