

Davide Denti, Giorgio Fruscione, Alfredo Sasso

# Ethnopolis

Bosnia Erzegovina, superare la costituzione di Dayton



E&st Journal



Davide Denti (1984) dottorando in Studi Internazionali presso l'Università di Trento (Scuola di Studi Internazionali) dall'ottobre 2012, mi occupo di studiare l'integrazione europea dei paesi dei Balcani occidentali analizzandola attraverso la prospettiva di *member-state building*. Ho passato periodi di ricerca presso la *Freie Universitat Berlin*, l'Università di Sarajevo e l'*Université Libre de Bruxelles*

Giorgio Fruscione (1987) direttore della rivista Most. Ha pubblicato diversi approfondimenti per ISPI. Ha conseguito un Master of Arts in *Interdisciplinary research and studies on Eastern Europe* (MIREES), con tesi dal titolo "The Self-management system in Yugoslavia: between the Pluralism of Interests and the National Question"



Alfredo Sasso (1983) dottorando in *Storia moderna e contemporanea* all'Università Autonoma di Barcellona (UAB), dove ha svolto anche attività di supporto alla docenza. La sua disciplina d'interesse è la storia contemporanea dell'area jugoslava, e la sua attuale ricerca si concentra sui processi politici in Bosnia-Erzegovina negli anni '80 e '90. È membro del Gruppo di Ricerca in Storia Presente (GReHA-UAB) e dell'associazione Eurasian Hub, entrambi con sede a Barcellona.

Il presente testo è rilasciato in copyleft su licenza Creative Commons, ed è pertanto richiesta l'indicazione dell'autore e della fonte con link attivo alla pagina d'origine.

East Journal è una testata registrata presso il Tribunale di Torino, n° 4351/11, del 27 giugno 2011.  
Direttore responsabile Matteo Zola.

## INTRODUZIONE

La Costituzione che regge la Bosnia ed Erzegovina sin dal termine del conflitto, redatta in inglese alla base militare di Dayton, Ohio, nel 1995, ha avuto successo nel fermare la violenza bellica, ma non è riuscita a garantire al paese una pace sostenibile e lo sviluppo di un cammino verso l'integrazione europea.

La Costituzione di Dayton è un ibrido, che fotografa la situazione sul terreno al momento del cessate il fuoco e la ripensa in istituzioni consociative. Quella di Bosnia era una "nuova guerra", secondo la definizione di Mary Kaldor,<sup>1</sup> in cui non era possibile definire chiaramente il limite tra civili e combattenti, né avere una chiara indicazione di vinti e vincitori da cui ripartire. Ugualmente, la costituzione di Dayton ha dato vita a una "nuova pace", in cui i rapporti tra cittadini restano influenzati a lungo dalla spartizione del potere necessaria a porre termine al conflitto armato. E' da qui che nasce la "chiave etnica", la necessità di conformarsi a un'appartenenza etnonazionale – croati, serbi, bosgnacchi – per trovare un posto all'interno del nuovo ordine istituzionale. La nuova "etnopolis" daytoniana, secondo alcuni,<sup>2</sup> doveva essere solo una soluzione transitoria: con il tempo, le istituzioni consociative e la divisione del potere tra parti contrapposte avrebbero dovuto lasciare spazio a istituzioni unitarie e a uno stato civico, basato solo sul concetto di cittadinanza e non più su quello di etnia/nazionalità.

Così non è stato, o almeno non del tutto. Se oggi la Bosnia ed Erzegovina ha alcune istituzioni unitarie che nel 1995 sembravano utopia – una banca centrale, un Ministero della Difesa, un solo esercito – l'impianto politico-istituzionale si è dimostrato refrattario alle spinte di riforma tanto interne quanto esterne. In questo dossier, dedicato alla Bosnia di Dayton, facciamo il punto sulla situazione attuale e sulle prospettive future, necessarie per avviare il paese verso l'integrazione europea. Giorgio Fruscione introduce la Costituzione di Dayton e il labirinto istituzionale che essa crea, mostrando come la complessità degli accordi consociativi ha portato a una costruzione istituzionale difficilissima da riformare e che consacra la chiave etnica di gestione dello stato, in cui manca un'effettiva uguaglianza democratica tra cittadini. Davide Denti si concentra sul caso Sejdić e Finci per mostrare come, nell'etnopolis bosniaca, chi non fa parte dei tre popoli costituenti subisca una riduzione dei propri diritti di cittadinanza, nel caso particolare l'elezione alla Camera alta o alla Presidenza tripartita. La sentenza della Corte di Strasburgo resta una pietra d'inciampo nel percorso d'integrazione europea della Bosnia, e le possibili soluzioni di riforma rimangono al palo. Infine, Alfredo Sasso ripercorre i tentativi di riforma della Costituzione di Dayton negli anni 2000, dal pacchetto di aprile del 2006 alla bozza di Butmir del 2009 fino al possibile patto Čović – Lagumdžija del 2012. Tentativi tutti rimasti sulla carta, a causa delle complesse procedure di revisione della costituzione di Dayton e della mancanza di volontà politica degli attori locali. (d.d.)

## LA COSTITUZIONE DI DAYTON: PIU' UN LABIRINTO CHE UNA GUIDA

di Giorgio Fruscione

Nata come allegato numero 4 degli Accordi di Pace di Dayton, la costituzione bosniaco erzegovese è il risultato più rilevante del lungo processo diplomatico di pace, terminato con le consultazioni nella base aeronautica dell'Ohio, tra i presidenti di Bosnia Erzegovina, Croazia e Repubblica

---

<sup>1</sup> Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Polity Press, Oxford, 1999.

<sup>2</sup> Si veda Nina Caspersen, "Good Fences Make Good Neighbours? A Comparison of Conflict-Regulation Strategies in Postwar Bosnia", *Journal of Peace Research*, Vol. 41, No. 5 (Sep., 2004), pp. 569-588, <http://www.jstor.org/stable/4149614>.

Federale Jugoslava: rispettivamente Alija Izetbegović, Franjo Tuđman e Slobodan Milošević.

### **La struttura del documento**

I 12 articoli (più due allegati) che la compongono sanciscono i diritti più generali, quali l'indipendenza e l'intangibilità delle frontiere, nonché la sovranità territoriale e il rispetto dei diritti umani; così come, più nel particolare, le funzioni e le competenze della struttura amministrativa statale. Questa si presenta sotto forma di federazione asimmetrica composta di due entità, la Federazione di Bosnia Erzegovina (FBiH, 51% del territorio, a sua volta suddiviso in dieci cantoni) e la Republika Srpska (RS, 49% del territorio). A entrambe sono concesse libera giurisdizione ed amministrazione sulla maggior parte delle questioni, restando entrambe inquadrate nella comune cornice statale che ha competenza esclusiva su ristretti ambiti, quali la sovranità monetaria e la difesa. La presidenza è tripartita, e secondo il principio *primus inter pares* è presieduta a rotazione tra i suoi membri: un serbo, eletto in Srpska, e un croato e un bosgnacco eletti in Federazione. Ha perlopiù funzioni rappresentative e di coordinamento delle politiche estere statali, nonché di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, su approvazione della Camera dei Rappresentanti. L'assemblea parlamentare si compone di due camere: la Camera dei Rappresentanti, con 42 membri eletti per due terzi in Federazione e un terzo in Srpska; e la Camera dei Popoli, con 15 membri: 5 bosgnacchi e 5 croati eletti in Federazione, e 5 serbi eletti in Srpska.

Detto ciò, si potrebbe affermare che un quadro costituzionale così assemblato sia l'ideale o perlomeno l'unico in grado di far funzionare l'apparato statale bosniaco erzegovese: niente affatto, questo sistema *de facto* riduce l'efficacia dell'intero impianto statale e limita l'esercizio della democrazia e dei diritti sanciti nella costituzione stessa.

### **Quando la Costituzione paralizza lo Stato**

Innanzitutto, la prima vera anomalia della Carta fondamentale bosniaca, la quale ben dimostra la sua effettiva distanza dalla popolazione che va a rappresentare e tutelare, sta nel fatto che sia stata redatta esclusivamente in lingua inglese, e non in una delle tre lingue ufficialmente riconosciute dalla legge bosniaca: il serbo, il croato e il bosniaco. Per comprendere il significato di questo documento la popolazione ha dovuto aspettare fino al 1997 la traduzione fatta dall'Ufficio dell'Alto Rappresentante (presieduto all'epoca da Carl Bildt). Lo stato centrale, di fatto, non si è mai ufficialmente adoperato in questo, se non durante la legislatura 2002-2006 quando una traduzione ufficiale era stata effettuata per poi essere abbandonata nei "dimenticatoi istituzionali" di Sarajevo.

Quello cui Dayton e il suo quarto allegato hanno infatti dato vita è un sistema soffocato dalla burocrazia, che tra i vari livelli amministrativi conta fino a 160 ministeri. Se da un lato si può obiettare che questo sia l'unico modo per soddisfare il principio di sussidiarietà in un paese appena uscito da un conflitto, dall'altro lato bisogna costatare l'assurdità di un paese di appena 3 milioni e mezzo di abitanti che viene immobilizzato dal suo stesso apparato. Come detto, il governo centrale – ed ancor di più la presidenza tripartita – ha competenza esclusiva su pochissime materie ed è quindi impossibilitato dalla sua stessa Costituzione a fare qualsiasi riforma istituzionale. La sovranità legislativa, infatti, è divisa tra le due entità, cioè tra l'Assemblea Nazionale in Srpska e le due camere in Federazione, che a sua volta la condivide con le autorità legislative dei dieci cantoni che la compongono.

In particolare, se vi fosse la volontà reale di cambiare la stessa Costituzione – intenzione di fatto più volte dimostrata, anche se con opposti scopi e ragioni, sia dal partito progressista del SDP, che

dalle delegazioni croate dei due partiti HDZ – questa dovrebbe essere una decisione dell'Assemblea Parlamentare, avallata dai due terzi della Camera dei Rappresentanti, come riportato nell'articolo 10, comma 1 della stessa costituzione. In realtà, però, "tutte le decisioni in entrambe le Camere avverranno con voto a maggioranza fra i presenti e aventi diritto. I delegati e i deputati si impegneranno a garantire che la maggioranza includa almeno un terzo dei voti dei delegati o deputati provenienti dal territorio di ciascuna entità". Se non si dovesse raggiungere questo speciale "quorum etnico" il Presidente e i vicepresidenti hanno il compito di riunire una speciale commissione per raggiungere l'approvazione entro tre giorni di votazioni. Nel caso che anche questi tentativi falliscano, "le decisioni saranno prese a maggioranza dei presenti e aventi diritto al voto, purché i voti contrari non includano i due terzi o più dei delegati o deputati eletti da ciascuna entità"<sup>3</sup>.

### **Aldilà degli intenti: la situazione attuale**

Nella realtà bosniaca questo si traduce nella costante impasse politica con cui lo stato centrale convive ormai da molto tempo. Il caso di cui sopra, l'intenzione di modificare la costituzione, ben esemplifica in che modo Dayton abbia consacrato la chiave etnica che de facto governa la Bosnia ed Erzegovina.

Secondo questa logica etnica, per i partiti serbi, in particolare per l'SNSD di Dodik, la Costituzione di Dayton è l'unica in grado di tutelare i propri interessi nazionali e preservare l'ampia autonomia di cui godono le formazioni; partiti invece come l'SDP (multietnico per definizione ma sostanzialmente rappresentante dei bosgnacchi) chiedono una nuova costituzione più unitarista e meno legata agli interessi nazionali; e infine i due HDZ chiedono che Dayton sia rivista al fine di creare addirittura una terza entità e far sì che quella croata nella Federazione non sia una minoranza ma un popolo costituente a tutti gli effetti al pari degli altri due.

### **I problemi sono rimasti e altri sono in arrivo**

Nei processi legislativi e istituzionali, quello sulla necessità di riformare il sistema costituzionale non è più tanto un dibattito sulla governance politica, quanto piuttosto sulla tutela d'interessi nazionali, che sulla Carta sembrerebbero tutelati ma che vengono più volte interpretati come calpestati. I deputati serbi, croati e bosgnacchi non sono più quindi rappresentati politici di partito, portatori d'ideali e valori, ma piuttosto dei rappresentanti dei popoli, tutori d'interessi puramente etnonazionali.

A questo va aggiunta un'altra considerazione circa l'effettiva sovranità della Bosnia e Erzegovina, in particolare a proposito delle interferenze e pressioni che Zagabria e Belgrado giocano sui rispettivi compatrioti bosniaci. Croati e serbi della Bosnia e Erzegovina possono infatti facilmente ottenere cittadinanza e passaporto della rispettiva "madrepatria", il che comporta il diritto di voto per questi paesi, ma non solo: per esempio, i croati bosniaco erzegovesi a luglio 2013 si ritroveranno magicamente nell'Unione Europea senza che il proprio paese d'origine ne sia parte.

Il problema di ciò, come quasi tutto nei Balcani, andrebbe ricercato nella storia di questo paese, e del come questa sia sempre stata una terra in cui l'espressione "maggioranza etnica" non ha mai avuto un significato rilevante se non durante una guerra assurda e nell'ancor più assurdo accordo di pace che vi ha messo fine. Ed è proprio a Dayton che Tuđman e Milošević, in quanto firmatari degli accordi, hanno consacrato i propri piani espansionistici, arrogando a sé le rispettive fette di popolazioni della Bosnia e Erzegovina.

---

<sup>3</sup> Articolo 4, comma 3 (d) della Costituzione della Repubblica di Bosnia e Erzegovina.

Le conclusioni che ne derivano sono innanzitutto che lo schema daytoniano non rimuove alla radice i problemi che hanno portato alla guerra fratricida, cioè l'etnonazionalismo politico e quindi sociale; ma anche e soprattutto che non fornisce un'impostazione democratica a quelle istituzioni create secondo le sue stesse logiche.

Gli accordi di pace sembrano aver creato un nuovo tipo di democrazia, quella "daytoniana", basata sulla rappresentanza etnica piuttosto che popolare. Ma anche in questo Dayton ha fallito. Il suo concetto di uguaglianza travisa quello reale e il caso Sejdić-Finci è solo l'ultima dimostrazione del perché questa costituzione vada cambiata.

## **LE VITE DEGLI "ALTRI". SEDIC E FINCI CONTRO DAYTON**

*di Davide Denti*

C'erano uno zingaro ed un ebreo che volevano diventare presidenti della Repubblica a Sarajevo. A raccontarla pare lo incipit di una barzelletta, invece è una questione seria, un segnale in più di quel deficit democratico delle istituzioni di Dayton che blocca la strada dell'integrazione europea della Bosnia. Il succo è: può una persona che non appartiene ai tre "popoli costituenti" della Bosnia ed Erzegovina (serbi, croati, bosgnacchi/musulmani), come riconosciuti dalla costituzione di Dayton, ma alla categoria "altri", candidarsi alle elezioni per la Camera alta o essere eletto capo di stato? Allo stato attuale, non può.

La Camera alta di Sarajevo ("Camera dei Popoli", Dom Naroda) è un'istituzione ristretta: ha solo 15 membri, 5 per ciascun "popolo", serbi eletti in Republika Srpska e croati e bosgnacchi eletti in Federacija BiH. Nonostante sia ad elezione indiretta, essa ha importanti poteri legislativi. Un meccanismo consociativo ("veto per interesse vitale") fa sì che non sia possibile che essa assuma decisioni contrarie alla volontà dei rappresentanti di uno dei tre popoli. Non dissimile è la Presidenza collettiva: tre membri, uno per "popolo", di cui due (croato e bosgnacco) eletti in Federacija e uno (serbo) in Srpska.

### **C'è sempre un giudice a Strasburgo**

Jakob Finci è diplomatico di carriera, già ambasciatore di Bosnia-Erzegovina in Svizzera, Dervo Sejdić è consigliere (monitor) dell'OSCE per le questioni rom: entrambi avrebbero il curriculum in regola per essere eletti dal Parlamento di Sarajevo alla presidenza tripartita del paese, o quantomeno per candidarsi alle elezioni per la Camera dei Popoli. Ma Finci è ebreo, e Sejdić è rom: non fanno parte dei tre gruppi etnici che nella daytoniana "etnopolì" <sup>4</sup> si spartiscono le cariche di vertice dello stato.

Sejdić e Finci non si danno per vinti e nel 2006 fanno ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) di Strasburgo, un organo del Consiglio d'Europa (di cui la Bosnia-Erzegovina è membro dal 2002) che monitora l'applicazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Nel dicembre 2009 la Corte emette la sua sentenza: Sejdić e Finci hanno ragione, la Bosnia-Erzegovina deve modificare la sua costituzione per garantire l'uguaglianza del diritto all'elettorato passivo (il diritto ad essere eletti) di tutti i suoi cittadini. In particolare, secondo la Corte, la situazione attuale viola l'art. 3 del 1° Protocollo alla Convenzione (diritto a libere elezioni) congiuntamente all'art. 14 e al 12° Protocollo (divieto di discriminazione).<sup>5</sup>

---

4 Michael Clemence, "Bosnia's error of othering", Open Democracy, 19 gennaio 2010, citato da Andrea Rossini, "Etnopolì", Osservatorio Balcani e Caucaso, 29 gennaio 2010.

5 Samo Bardutzky, "The Strasbourg Court on the Dayton Constitution: Judgment in the case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, 22 December 2009", European Constitutional Law Review, Volume 6, Issue 2, June 2010, pp. 309-333, DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S1574019610200081>.

Secondo la Corte di Strasburgo, quando uno stato prevede condizioni diverse per persone in situazioni significativamente simili, senza una giustificazione oggettiva e ragionevole (ossia senza un obiettivo legittimo e una proporzionalità nei mezzi impiegati), esso attua un comportamento discriminatorio. Nel caso di Sejdić e Finci, si tratta di discriminazione etnica, una forma di discriminazione razziale, come tale impossibile da giustificare in una società democratica. La CEDU riconosce la necessità storica degli accordi di Dayton che hanno fermato la guerra e ristabilito la pace nel paese, ma sottolinea come dopo quasi vent'anni una tale norma specifica ha perso la sua ragione d'essere. La Bosnia è oggi membro dell'ONU e del Consiglio d'Europa e ha ratificato la Convenzione CEDU. Essa deve pertanto emendare la sua Costituzione per renderla compatibile con i nuovi obblighi internazionali assunti, incluso il divieto di discriminazione. Secondo Srđan Dizdarević, presidente della sezione bosniaca del Comitato Helsinki per i diritti dell'uomo, era tempo: "Aspettavamo questa decisione da 15 anni. ... Spero che i politici bosniaci comprenderanno la necessità di cambiare la Costituzione appena possibile, di applicare le disposizioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e di permettere a ciascuno di noi, bosniaci - erzegovesi, di godere degli stessi diritti accordati ai serbi, ai croati e ai bosgnacchi".<sup>6</sup>

### **Cercando un'alternativa a Dayton**

La sentenza di Strasburgo arriva tuttavia forse nel peggior momento per la Bosnia: a poche settimane dal fallimento dei colloqui di Butmir (ottobre 2009), dietro mediazione europea ed americana, per il superamento del sistema di Dayton. Subito dopo inizia la campagna elettorale per le elezioni 2010, tenutesi secondo lo stesso schema riconosciuto discriminatorio dalla CEDU: retorica nazionalista a tutto campo, che non permette certo ai diversi partiti etnici di accordarsi per una riforma del sistema. Intanto la leadership della Republika Srpska minaccia la secessione per garantirsi la persistenza del sistema-Dayton nelle sue forme attuali, ottenute grazie alla pulizia etnica, e impedendo la costruzione di uno stato funzionale che possa un giorno integrarsi nell'Unione Europea.

Gli anni passano, e di una riforma della Costituzione bosniaca per eliminare la chiave etnica dalle istituzioni non c'è traccia. Il governo e la Commissione elettorale hanno stabilito nel 2010 due piani d'azione (disattesi) per l'attuazione della sentenza.<sup>7</sup> Una Commissione congiunta ad interim del Parlamento bosniaco, costituita nel settembre 2011, avrebbe dovuto proporre le necessarie modifiche costituzionali entro fine anno, ma non riesce ad accordarsi su una soluzione globale e termina il suo mandato nel nulla, il 12 marzo 2012.<sup>8</sup> L'Unione Europea ha gli occhi bene aperti sul caso, che costituisce una delle principali pietre d'inciampo sul cammino d'integrazione europea della Bosnia, a cominciare dall'entrata in vigore dell'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione (firmato nel 2008 e subito congelato) fino alla possibilità per la Bosnia di presentare candidatura d'adesione all'UE. Nella sua visita del marzo 2012 a Bruxelles, il nuovo membro bosgnacco della Presidenza tripartita, Bakir Izetbegovic, se l'è sentito ripetere da Martin Schulz, José Barroso ed Herman Van Rompuy.<sup>9</sup> Un accordo non arriva nemmeno lungo l'estate,<sup>10</sup> e a settembre la Bosnia riceve il "grande disappunto" del Commissario UE all'allargamento Štefan Füle e del Segretario

---

6 citato da Gordana Hadžihasanović, Slobodna Europa, 22 dicembre 2009, citata da Andrea Rossini, "Etnopoli".

7 Committee of Ministers of the Council of Europe, Interim Resolution CM/ResDH(2011)291 - Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Sejdić and Finci against Bosnia and Herzegovina.

8 Elvira Jukić, "Bosnians Fail to Agree Sejdic-Finci Changes", Balkan Insight, 12 marzo 2012.

9 Adelina Marini, "The Sejdić-Finci Case Holds European Door for Bosnia Closed", EUinside.eu, 23 marzo 2012.

10 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Honouring of obligations and commitments by Bosnia and Herzegovina - Information note by the co-rapporteurs on their fact-finding visit to Sarajevo, Mostar and Banja Luka (3-7 June 2012), AS/Mon(2012)18 rev, 5 settembre 2012

generale del Consiglio d'Europa Thorbjørn Jagland,<sup>11</sup> nonostante qualche spiraglio sembri aprirsi con l'addolcimento delle posizioni della Republika Srpska.<sup>12</sup> Potranno mai, uno zingaro e un ebreo, presentarsi alle elezioni a Sarajevo?

### **Vie d'uscita: riforme improbabili ma necessarie**

La Bosnia non è l'unico stato che si trova a dover mediare tra meccanismi consociativi e l'imperativo dell'uguaglianza tra cittadini nei diritti politici. In Alto Adige, il sistema di partecipazione politica per aggregazione forzata in gruppi è ugualmente problematico. In altri paesi, i meccanismi di rappresentazione delle identità etno-culturali si sono basati prevalentemente sul principio territoriale (come in Canada) o sulle comunità linguistiche (come in Belgio), che danno comunque spazio ad un possibile pluralismo etnoculturale.

Le soluzioni proposte, anche dall'esterno, al caso bosniaco, non sono prive di svantaggi: chi propone l'elezione indiretta della Presidenza rotativa da parte della Camera bassa bosniaca non considera la possibilità di manipolazione politica di tale voto, così come la mancanza di rappresentanti degli "altri" nella stessa Camera bassa ad oggi. Chi propone lo sdoppiamento del collegio elettorale della Federacija tra croati e bosgnacchi tralascia l'inevitabile effetto di polarizzazione che avrebbe una tale mossa. Una questione fondamentale, e sottolineata dalla CEDU, rimane quella dei poteri effettivi della Camera dei Popoli.

Una possibile soluzione, per l'elezione dei tre Presidenti, potrebbe essere costituita dal sistema della "media geometrica" (tre candidati eletti su base nazionale ma in tre regioni separate, in cui il voto nel proprio collegio è più rilevante), proposto dalla Fondazione Soros per garantire il bilanciamento tra le politiche identitarie e il principio di non discriminazione, ed allo stesso tempo incoraggiare la cooperazione politica tra le due Entità e il voto trans-etnico, fattori di una possibile moderazione della politica bosniaca.<sup>13</sup>

Per la Camera dei Popoli, due modelli autoctoni sono disponibili in Bosnia stessa, nelle Camere alte delle due entità; ma i politici bosniaci dovranno decidere se conservare la chiave etnica o le estese competenze legislative dell'organo. Nel primo caso, l'esempio è quello della Srpska: un Consiglio dei Popoli sempre su base etnica, ma con poteri limitati alla protezione degli interessi vitali di tali popoli. Nel secondo caso, l'esempio è la Federacija: una Camera dei Popoli con ampi poteri legislativi ma aperta a tutti i cittadini. Una terza opzione, sempre proposta dalla Commissione di Venezia, prevedrebbe l'abolizione in toto della Camera alta statale e l'affidamento del veto etnico alla Camera bassa.

Perché i fiumi d'inchiostro spesi sul caso Sejdić e Finci non siano vani, tuttavia, bisognerà anche favorire il pluralismo etno-culturale all'interno dei partiti politici: altrimenti, anche se fosse formalmente possibile, un membro delle minoranze non riuscirà comunque a farsi eleggere.

---

11 Delegation of the European Union to Bosnia and Herzegovina, "Statement by Commissioner Štefan Füle and Secretary General of the Council of Europe Thorbjørn Jagland on the Road Map for Bosnia and Herzegovina's EU membership application", 4 settembre 2012.

12 "Srpska ready to immediately implement decision of Strasbourg court", SRNA, 19 settembre 2012.

13 Edin Hodžić and Nenad Stojanović, *New/Old constitutional engineering? : challenges and implications of the European Court of Human Rights decision in the case of Sejdić and Finci v. BiH*, Sarajevo: Centar za društvena istraživanja Analitika, 2011.

## SISIFO A SARAJEVO: L'IMPOSSIBILE ALTERNATIVA A DAYTON

di Alfredo Sasso

Con la sentenza Sejdić–Finci del dicembre 2009, la riforma costituzionale è diventata il nodo cruciale della transizione politica in Bosnia-Erzegovina. Il superamento della carta daytoniana è decisivo per l'uscita dalla cronica impasse istituzionale e per proseguire il cammino verso l'integrazione europea. Ma è da diversi anni, e ben prima della sentenza Sejdić–Finci, che i partiti politici hanno preso posizione, formulato proposte, cercato accordi sulle riforme della costituzione bosniaca. Analoghe proposte, talvolta accompagnate da iniziative pubbliche e persino da mobilitazioni popolari, sono state avanzate da attori della società civile come associazioni, movimenti sociali e think tanks. Per ora, tutto è stato inutile: nonostante i vari tentativi di riforma la costituzione uscita da Dayton è ancora lì, intonsa, uguale al 1995.

### 2006: il "pacchetto di aprile"

Ripercorrendo la storia delle (fallite) riforme costituzionali nella Bosnia post-Dayton ci sono diversi momenti-chiave da tenere presente. L'aprile 2006 è forse il più importante: fu quando si andò più vicini all'accordo sulla modifica costituzionale, ma saltò per un paio di voti (letteralmente). Si trattava di una bozza di riforma proposta nel 2005 dall'allora vice Alto Rappresentante Donald Hays, con un forte supporto diplomatico e finanziario degli Stati Uniti, e un appoggio più cauto dell'Unione Europea. Dai negoziati tra Hays, la comunità internazionale e i vari partiti politici bosniaci, scaturì una bozza di riforma che fu presentata al Parlamento nazionale nell'aprile 2006: per questo fu ribattezzata come "il pacchetto di aprile" o "gli emendamenti di aprile" (*aprilski amandmani*).

Il testo conteneva quattro punti principali: 1) una presidenza unipersonale, coadiuvata da due vice-presidenti, ciascuno appartenente alle tre nazioni costituenti, che avrebbe eliminato la presidenza collettiva tri-personale a rotazione; 2) un ampliamento dei poteri delle istituzioni centrali, e una conseguente seppur limitata riduzione dei poteri delle due entità, tramite l'estensione degli ambiti di sovranità esclusivamente statali, la creazione di ambiti a sovranità condivisa stato/entità, e la creazione di nuovi ministeri; 3) l'allargamento della Camera dei Rappresentanti da 42 a 87 membri, di cui almeno 3 destinati ai cosiddetti "ostali" (altri), ovvero i cittadini bosniaci non appartenenti a nessuna delle 3 nazioni costituenti; 4) la modifica della Camera dei Popoli, che sarebbe passata da 15 a 21 membri, eletti dalla Camera dei Rappresentanti (e non più dai parlamenti delle entità).

Riassumendo, la proposta mirava a definire meglio (e, in parte, ad allargare) i poteri dello stato centrale e a semplificarne la struttura istituzionale, limitando – ma solo parzialmente – la sovranità delle entità e i diritti di veto dei rispettivi gruppi nazionali. Il pacchetto di aprile godeva di ampio consenso politico: infatti votarono a favore partiti di ogni appartenenza politica ed etno-nazionale. Ciascuno avrebbe ottenuto qualcosa: i partiti serbi (SNSD, SDS, PDP) avrebbero salvaguardato l'autonomia della Srpska; i croati (HDZ) e i musulmani (SDA) avrebbero mantenuto il principio di equità nazionale; i multietnici (SDP) avrebbero rafforzato le istituzioni statali. Decisivo, però, fu il voto contrario di due partiti: HDZ1990 (nazionalisti croati), secondo cui la riforma penalizzava eccessivamente i governi locali, e quindi attaccava i diritti dei croato-bosniaci; e SBiH (nazionalisti musulmani), insoddisfatti perché volevano la totale abolizione della Republika Srpska e il ritorno alla Bosnia unitaria, pre-Dayton. Il Pacchetto di Aprile, così, non fu approvato per soli due voti. Va notato che SBiH e HDZ 1990, nelle elezioni parlamentari tenutesi pochi mesi più tardi, ottennero

un notevole guadagno di preferenze. Fu il segnale che quel loro “no” alle riforme fu, almeno in parte, dovuto a calcolo elettorale oltre che a posizioni di principio.

Il fallimento del pacchetto di aprile lasciò conseguenze pesantissime sul processo di riforma. Lo sforzo diplomatico della comunità internazionale mise a nudo le diversità di approccio (e di posizioni), tra Stati Uniti e Unione Europea, nonché le divisioni interne ai paesi UE. Soprattutto, il problema era interno alla BiH: sarebbe stato arduo ricreare le condizioni per una mediazione accettabile da tutte le parti in gioco, vista la natura tanto complessa e segmentata del sistema politico (e della società) della Bosnia-Erzegovina. Le già citate elezioni politiche dell'autunno 2006 segnarono un'escalation della retorica ultra-nazionalista, con i volti protagonisti di Milorad Dodik (leader di SNSD, socialdemocratico nazionalista serbo) e di Haris Silajdžić (numero uno di SBiH, nazionalista conservatore musulmano). Il primo iniziò a ventilare espressamente la possibilità di secessione della Republika Srpska, il secondo invocò la cancellazione della stessa Srpska e la svolta verso lo stato unitario. Proprio SNSD e SBiH trionfarono alle elezioni, in un clima di contrapposizione permanente che sembrava difficilmente reversibile.

### **2009: i colloqui di Butmir**

Nel 2009 fu rilanciata una nuova iniziativa della comunità internazionale per dare impulso alle riforme costituzionali. Il 9 ottobre, i leader dei principali partiti bosniaci si riunirono alla base militare di Butmir (Sarajevo), alla presenza del ministro svedese Carl Bildt, del vice-segretario di Stato americano Jim Steinberg e del Commissario UE all'allargamento Olli Rehn. La proposta da discutere sul tavolo di Butmir riprendeva, sostanzialmente, gli stessi punti del “pacchetto di aprile” del 2006. Tuttavia, si opposero fin da subito quasi tutti i partiti, compresi molti di quelli che, tre anni prima, avevano votato sì alle stesse proposte di riforma. Secondo SBiH e SDP, la bozza Butmir non avrebbe rafforzato a sufficienza le istituzioni statali, e si sarebbe rivelata troppo ambigua nella definizione delle sovranità, generando dubbi sui possibili conflitti di interpretazione. Secondo SNSD, al contrario, la bozza Butmir avrebbe generato uno stato centralista e unitarista. Per HDZ, la riforma non offriva sufficienti tutele alla popolazione croata. Solo SDA si dichiarò esplicitamente favorevole alla proposta di riforma. Dopo due infruttuose sessioni di colloqui, la vicenda si concluse con un nulla di fatto a fine novembre 2009, appena poche settimane prima della sentenza Sejdic-Finci.

I timori dettati dal fallimento di tre anni prima si rivelarono corretti: ciascuna delle parti continuava ad alzare la posta. L'SNSD di Dodik, forte (all'epoca) di un dominio egemone e incontrastato in Republika Srpska aveva ormai assunto una posizione intransigente in difesa dello status quo, tesa a difendere strenuamente gli ampi poteri che Dayton destinava alla propria entità, e non era più disposto a cedere un millimetro. L'HDZ lamentava continuamente l'emarginazione della popolazione croata: nel linguaggio cifrato dell'etnopolitica bosniaca, significa che i croati nazionalisti rivendicavano implicitamente la “terza entità”, ovvero la scissione dalla FBiH dei cantoni a maggioranza croata, con poteri e diritti eguali a quelli della RS e della stessa FBiH. Un obiettivo che sarebbe diventato sempre più esplicito nel periodo successivo.

### **2012: La bozza Čović – Lagumdžija e gli sviluppi futuri**

Nonostante la sentenza Sejdić–Finci obbligasse la BiH a effettuare al più presto le modifiche costituzionali, per quasi tre anni la strada delle riforme è rimasta deserta, per effetto della prolungata impasse istituzionale: i quindici mesi trascorsi senza un governo in carica, dalle elezioni dell'ottobre 2010 alla formazione dell'esecutivo nel gennaio 2012. Nell'estate del 2012, qualcosa

ha però ricominciato a muoversi attorno al cosiddetto “patto Čović – Lagumdžija”. Il leader dell’HDZ Dragan Čović e quello dell’SDP, Zlatko Lagumdžija, si accordarono su una riforma della presidenza bosniaca, secondo la quale i rappresentanti croato e bosgnacco sarebbero stati eletti per via indiretta, ovvero dal Parlamento della FBiH, e non più per via diretta. La modifica del sistema elettorale presidenziale è ormai diventata una condizione irrinunciabile per i nazionalisti croati, che si considerano penalizzati dalle conseguenze dell’attuale modello. Nelle elezioni del 2006 e del 2010, infatti, per il posto di rappresentante croato della presidenza si è imposto un candidato di SDP, Željko Komšić. È risaputo che Komšić, di posizioni apertamente anti-nazionaliste, ha ottenuto però in gran parte i voti di bosgnacchi (infatti, con il sistema attuale, l’elettore della FBiH può votare qualunque candidato, anche se non è della propria comunità etnica). Secondo HDZ e gli altri partiti nazionalisti croati, la comunità croato-bosniaca non sarebbe dunque adeguatamente rappresentata presso la presidenza con il sistema elettorale presidenziale oggi vigente.

Va precisato che l’accordo Čović – Lagumdžija era ed è rimasto una bozza d’intenti, non una proposta formale con emendamenti nero su bianco, e non ha avuto un seguito immediato. Sono seguiti, però, due sviluppi cruciali sulla scena politica bosniaca negli ultimi mesi: il primo è il riavvicinamento tra i serbi dell’SNSD e i socialdemocratici di SDP; il secondo è il rinsaldamento dell’alleanza tra lo stesso SDP, i nazionalisti croati di HDZ e i bosgnacchi populistici di SBB (il partito del “Berlusconi di Bosnia”, Fahrudin Radončić). Questi segnali sembrano indicare che proprio quel patto Čović – Lagumdžija potrebbe essere la base per un più ampio consenso su una nuova proposta costituzionale.

Va detto, però, che il patto Čović – Lagumdžija è stato oggetto di pesanti critiche. Decine di intellettuali e di organizzazioni della società civile del paese, di orientamento civico-progressista e anti-nazionalista, hanno firmato un documento che bollava l’accordo come “medievale”, in quanto fomenterebbe la discriminazione su base etnica e persino regionale: la creazione di tre unità elettorali su base etno-nazionale prevista dal patto implicherebbe pesanti squilibri nella rappresentazione territoriale. I musulmani di SDA si sono opposti al patto Čović – Lagumdžija perché considerano inaccettabile il principio di “federazione asimmetrica”: secondo l’accordo, i presidenti bosgnacco e croato, votati dal Parlamento della FBiH, disporrebbero di minor legittimità popolare rispetto al presidente serbo (eletto in Srpska) che continuerebbe ad essere votato per elezione diretta, com’è previsto da Dayton. D’altronde, trasformare in “indiretta” anche l’elezione del presidente serbo sarebbe considerato come una condizione inaccettabile dai partiti serbi. Lo stesso SDP, peraltro, ha rischiato di implodere al suo interno sull’accordo Čović – Lagumdžija: Željko Komšić ha infatti lasciato il partito, in protesta con il patto – che era stato escogitato, ricordiamo, proprio per impedire che lui stesso potesse tornare a vincere le elezioni. Komšić si accinge a fondare una forza politica propria, di orientamento esplicitamente civico, basato sul principio della supremazia della cittadinanza individuale e non più dell’appartenenza etnonazionale.

## **CONCLUSIONI**

La Costituzione di Dayton ha assolto la sua funzione storica: fermare il conflitto armato e permettere alle parti di ristabilire un certo livello di fiducia reciproca, necessaria per gestire in maniera non violenta le proprie differenze politiche. In questo, non si può dire che abbia fallito: nonostante la continuazione della retorica etnonazionale, sembra oggi improbabile che in Bosnia si torni alla violenza.

Tuttavia, l'impianto daytoniano è ora obsoleto. La "chiave etnica" di tutti i rapporti civici e politici ha portato alla cristallizzazione di rapporti basati sulla tutela degli interessi delle comunità etno-nazionali piuttosto che dei diritti dei singoli cittadini. Il caso Sejdić e Finci ne è solo l'esempio più lampante. La democrazia daytoniana è una variante di quei modelli di "democrazia illiberale", in cui l'espressione della volontà popolare non è accompagnata dal riconoscimento dei diritti individuali di cittadinanza. Una tale struttura è in contraddizione con i modelli europei di democrazia liberale, ed impedisce alla Bosnia di proseguire sulla strada dell'integrazione europea. Le possibilità di riforma sono molte, da quelle legate ad aspetti particolari, ad esempio alla risoluzione del caso Sejdić e Finci, alle bozze di riforma complessiva dell'apparato statale, quali il "pacchetto di aprile" del 2006 e la bozza di Butmir del 2009. Il loro insuccesso mostra da una parte la difficoltà di riformare dall'interno un sistema basato su un fragile equilibrio consociativo, e dall'altra la mancanza di volontà politica degli attori locali, più interessati al proprio tornaconto politico nel breve termine che ad una prospettiva europea che ancora appare remota.

La strada per muovere da Dayton verso Bruxelles, tuttavia, è tracciata ormai in maniera chiara. Nel lungo termine, la Bosnia dovrà riformarsi da federazione etnica (sulla base delle identità etnoculturali) in federazione territoriale (sulla base della rappresentanza territoriale), abbandonando l'ancora presente concezione bellica del territorio come spazio di dominazione e discriminazione. Solo un tale sforzo di riforma garantirà a Sarajevo un posto tra eguali tra le altre democrazie d'Europa.