

***TWENTY YEARS AFTER DAYTON: STATE-BUILDING AND INTERETHNIC  
RELATIONS IN BOSNIA***

**Giordano Altarozzi, Assoc. Prof., PhD, "Petru Maior" University of Tîrgu Mureş**

**Abstract:** *Twenty years ago, the General Framework Agreements for Peace was signed. Bosnia-Herzegovina started a long process of State-building, under the control of international community. But, if the Agreement drew the main goal stopping the war, it failed to establish a functional institutional structure. The failure of political, economical and social reforms prevented the development of a real interethnic dialogue, raising questions about the future of the state. The present article aims to examine the causes of this failure, analyzing the evolution of Bosnian situation during the last twenty years.*

**Keywords:** *Dayton Agreement, Bosnia-Herzegovina, Yugoslav Wars, Yugoslavia.*

Il 21 novembre 1995 viene firmato il *General Framework Agreement for Peace*<sup>1</sup>, meglio noto come Accordi di Dayton, successivamente ratificato a Parigi il 14 dicembre dello stesso anno, che mette fine al conflitto che da quattro anni insanguina la Bosnia-Erzegovina. La conclusione delle trattative tra le tre parti interessate è tutt'altro che facile, stanti gli odi interetnici che le violenze degli anni precedenti avevano amplificato, come pure il debole intervento della comunità internazionale e il particolare contesto della transizione alla democrazia in Jugoslavia. Dal momento in cui le ostilità cessano, specialisti di diversi settori scientifici cominciano a occuparsi della questione bosniaca. Tale interesse è dettato in primo luogo dalla convinzione che gli accordi appena firmati introducano a una nuova stagione nelle relazioni internazionali, caratterizzata dall'intervento multilaterale quale elemento necessario per la tutela della pace e della sicurezza internazionale. Di fronte a nuove, complesse sfide come quelle irachena e afghana, l'esperienza di *peace-building* e *state-building* fatta in Bosnia diventa essenziale per identificare un modello passibile di applicazione anche in contesti diversi da quello balcanico, correggendo se necessario gli errori qui commessi. Tale interesse scientifico si è tradotto in una serie sterminata di studi e ricerche, molti dei quali animati dal desiderio di comprendere i motivi profondi di un conflitto capace di ridestare nella coscienza

---

<sup>1</sup> Per il testo dell'accordo si veda il sito dell'Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina, URL: [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=380](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380) (ultimo accesso: 10.06.2015).

collettiva europea il ricordo di orrori che si riteneva appartenessero ormai a un lontano passato<sup>2</sup>.

Una lettura semplicistica, e politicamente comoda, della storia dei Balcani aveva spiegato le cause del conflitto facendo riferimento alla fine della Guerra Fredda e alla conseguente riorganizzazione del sistema internazionale. In particolare, secondo tale lettura la dissoluzione del blocco comunista e la fine del sistema bipolare avevano favorito la ripresa di atavici odi interetnici, mai sopiti in Jugoslavia nonostante il mezzo secolo di vita comune all'interno di uno Stato comunista che, ideologicamente, non si era fondato sull'idea di nazione ma, piuttosto, su quella della lotta di classe<sup>3</sup>. In tale interpretazione vi sono alcuni elementi di verità, eppure ricorrere soltanto al motivo dell'odio etnico appare estremamente riduttivo e fuorviante. Come spesso avviene nella storia, eventi importanti hanno origini diverse, che vanno ricercate tanto nel breve termine quanto in quella che Fernand Braudel ha definito "la lunga durata"<sup>4</sup>.

La spiegazione "monocausale" del conflitto appare dunque sostanzialmente inadeguata alla comprensione di un fenomeno complesso come quello delle guerre jugoslave. Nei Balcani come nell'intera Europa centro-orientale, infatti, la mescolanza etnica e la convivenza di popolazioni diverse per origine, lingua, religione, usi e costumi rappresenta una caratteristica comune. In tale ampio contesto la Bosnia costituisce un modello paradigmatico, dal momento che qui le zone miste sono prevalenti rispetto a quelle in cui una sola etnia risulta maggioritaria. Il problema bosniaco non sembra provenire, dunque, da una presupposta conflittualità interetnica sempre latente, quanto piuttosto dall'affermazione di una teoria dello Stato che privilegia l'appartenenza etnica a danno della cittadinanza<sup>5</sup>. Soltanto la comprensione delle reali cause del conflitto avrebbe potuto, e può ancora oggi, aiutare a risolvere una questione che non interessa soltanto i Balcani, ma l'Europa intera. Ma proprio ciò è mancato, determinando così l'applicazione di un modello che, se ha avuto l'indubbio

---

<sup>2</sup> Una rassegna delle principali opere dedicate alla guerra di Bosnia e apparse all'indomani della firma degli Accordi di Dayton in Dominique Larroque-Laborde, *Bibliographie sur le conflit en ex-Yougoslavie*, in "Mots", vol. 47, n. 47 (1996), pp. 134-143.

<sup>3</sup> Una sintesi delle principali linee interpretative relative alle cause della guerra di Bosnia in Christian Costamagna, *Il ruolo di Slobodan Milosevic alla luce delle teorie sulla dissoluzione della SFRJ: una breve critica delle attuali teorie e prospettive di ricerca*, in "PECOB's Papers Series", n. 30, December 2012, URL: <http://www.pecob.eu/ruolo-slobodan-milosevic-luce-teorie-dissoluzione-sfrj-breve-critica-attuali-teorie> (ultimo accesso: 08.10.2014).

<sup>4</sup> Sulle valenze metodologiche ed epistemologiche della "lunga durata", cfr. Fernand Braudel, *Histoire et sciences sociales. La longue durée*, in "Annales. Économie, Sociétés, Civilisations", vol. 13, n. 4, 1958, pp. 725-753.

<sup>5</sup> Cfr. Stefano Bianchini, *La questione jugoslava*, Giunti, Firenze 1999, p. 174.

merito di aver fermato la guerra, non è però riuscito a costruire una struttura statale capace di funzionare.

Con gli accordi firmati a Dayton la guerra di Bosnia giunge dunque a una seppur fragile conclusione. Nonostante ciò, i problemi che essi lasciano aperti rimangono molti e di difficile soluzione. Gli accordi stessi si prestano a una duplice interpretazione. In una visione ottimista, infatti, essi possono essere considerati come un atto necessario per la riconciliazione delle popolazioni bosniache; più realisticamente, invece, possono essere interpretati come il via libera definitivo della comunità internazionale alla totale disgregazione del Paese. Da un punto di vista formale, infatti, gli accordi di Dayton prevedono la sopravvivenza di una Bosnia-Erzegovina indipendente costituita come repubblica federale basata sulla convivenza dei tre gruppi etnici principali. Da un punto di vista sostanziale, invece, il nuovo Stato appare come una formazione artificiale che mantiene le forme, ma non anche il fondo di una struttura politica funzionale. In realtà la vita politica continua a svolgersi principalmente all'interno delle due Entità riconosciute dagli Accordi e organizzate su basi etniche, senza che le autorità federali possano esercitare un reale ruolo di controllo e indirizzo. Il fatto di aver privilegiato il principio dell'appartenenza etno-nazionale a quello, più generale, della cittadinanza ha favorito poi il prolungamento della centralità dei partiti nazionalisti che avevano contribuito, con la loro retorica esclusivista, alla radicalizzazione della vita politica in Bosnia-Erzegovina e nell'intera ex-Jugoslavia<sup>6</sup>. In sostanza, dunque, si può concordare con la maggior parte degli analisti nel sostenere che l'accordo di pace elaborato nel 1995 rappresenta un trattato concepito per mettere fine alla guerra, non per costruire uno Stato<sup>7</sup>.

Se quindi gli Accordi di Dayton sono riusciti a raggiungere il primo, fondamentale obiettivo rappresentato dalla fine delle ostilità, essi non sono stati invece capaci di garantire i meccanismi di funzionamento dello Stato, seppure all'interno di un contesto largamente decentralizzato come quello federale. Tale sostanziale fallimento si deve, indubbiamente, alla realtà oggettiva e agli equilibri, politici e militari, del momento. Il problema principale va tuttavia identificato altrove, ovvero nell'errata analisi delle scaturigini del conflitto bosniaco. Partendo dal presupposto che le guerre jugoslave degli anni Novanta siano state determinate in maniera esclusiva dalla recrudescenza di conflittualità interetniche plurisecolari, che il regime comunista era riuscito a nascondere ma non a risolvere, gli estensori degli accordi di Dayton hanno disegnato una struttura istituzionale che, riprendendo in parte quella jugoslava

---

<sup>6</sup>*Ibidem.*

<sup>7</sup> Cfr. David Chandler, *State-Building in Bosnia: The Limits of 'Informal Trusteeship'*, in "International Journal of Peace Studies", vol. 11, n. 1, Spring/Summer 2006, pp. 17-38 : 17.

successiva alla riforma costituzionale del 1974 e alla morte del maresciallo Tito, si avvicina al modello della democrazia consensuale proposto dal politologo olandese Arend Lijphart<sup>8</sup>. Tale modello, che si fonda su quattro principi fondamentali (creazione di governi formati da ampie coalizioni; veto incrociato; principio della proporzionalità; federalismo o ampia autonomia regionale), sembrava presentare all'epoca alcuni vantaggi, tra cui in particolare la capacità di ricondurre le conflittualità latenti all'interno delle istituzioni, garantendo al tempo stesso la stabilità delle frontiere nell'area dell'ex-Jugoslavia. La seconda possibile soluzione dei problemi interetnici proposta da Lijphart, ovvero la formazione di diversi Stati nazionali sul modello cecoslovacco, era infatti impraticabile per due motivi fondamentali. In primo luogo, da un punto di vista tecnico, tale soluzione può funzionare esclusivamente in presenza di regioni omogenee dal punto di vista etnico o nazionale; nel caso concreto della Bosnia, poi, la formazione di nuove entità politiche indipendenti avrebbe portato alla modifica delle frontiere degli Stati vicini, dal momento che i territori "serbi" avrebbero teso alla loro comprensione all'interno di uno Stato grande-serbo, mentre quelli "croato-musulmani" all'unione con la Croazia. Tali cambiamenti territoriali, di per sé difficili da gestire, avrebbero poi rischiato di produrre un effetto domino nella regione impossibile da governare. Di fronte a tale situazione, dunque, il modello "consensuale" pare l'unico capace di offrire una seppur modesta possibilità di riuscita. Esso presenta tuttavia una serie di gravi limiti, destinati a incidere negativamente sullo sviluppo successivo del Paese<sup>9</sup>.

L'applicazione del modello lijphartiano, infatti, si traduce in Bosnia-Erzegovina nella creazione di una struttura istituzionale e di meccanismi politici simili a quelli del periodo comunista, ovvero di un sistema che aveva contribuito in maniera decisiva allo scoppio delle ostilità. L'assetto elaborato a Dayton prevede infatti la creazione di una Repubblica federale di Bosnia ed Erzegovina, divisa al suo interno in due Entità fondate su base etnica e denominate rispettivamente Federazione di Bosnia ed Erzegovina (croato-musulmana) e Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina (nota anche con il nome di *Republika Srpska*). Alle due Entità si aggiunge poi il Distretto di Brčko, considerato parte di entrambe le Entità e dotato di uno statuto autonomistico<sup>10</sup>. Le due Entità hanno una costituzione, un parlamento, un governo, un esercito e una polizia propri. Gli organi centrali dello Stato sono invece

---

<sup>8</sup> Arend Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna 2001, pp. 51-62.

<sup>9</sup> Cfr. George Borovas, Maria Eleni Voutsas, "The Dream States and the Nightmare to Follow: the Case of Bosnia and Herzegovina", in *Proceedings of the 6<sup>th</sup> International Conference 'The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the changed World'*, Nis, Serbia, May 9-10, 2014, Procedia Economics and Finance by Elsevier, 4/2015, p. 1-7.

<sup>10</sup> Cfr. *Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina*, URL: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content\\_id=43564](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=43564) (ultimo accesso: 10.06.2015).

rappresentati da un Parlamento federale, un Consiglio dei ministri e una presidenza collettiva composta da un rappresentante per ciascuna comunità, la cui direzione è assunta a rotazione da uno dei membri, con una ciclicità di otto mesi. Alle istituzioni comuni spetta l'amministrazione di questioni quali il commercio con l'estero, la politica monetaria e quella estera<sup>11</sup>. Come nota Ian Oliver, dunque: «*most of the core activities central to rebuilding a single and reconciled state such a media, law and order and education, were left to the separate entities*»<sup>12</sup>, che giungono così a funzionare come Stati semi-indipendenti. La struttura istituzionale adottata nel 1995 frena dunque la creazione di uno Stato dotato di istituzioni centrali forti e finisce per istituzionalizzare le divisioni etniche, rafforzando così quelle forze nazionaliste che avevano contribuito allo scoppio della guerra<sup>13</sup>.

La cornice istituzionale elaborata a Dayton risulta d'altra parte assai flessibile, permettendo così di rimodellare continuamente l'agenda di una transizione che si svolge in gran parte attraverso meccanismi informali imposti dall'alto, senza un vero dibattito e un reale coinvolgimento della popolazione e dei suoi rappresentanti. In tale contesto, la situazione della Bosnia-Erzegovina appare simile a quella di un protettorato internazionale piuttosto che di uno Stato pienamente indipendente. In tale ottica si comprende forse meglio la crescita progressiva delle attribuzioni riconosciute all'Alto Rappresentante e al Consiglio per l'Attuazione della Pace, che caratterizza il primo quinquennio di pace<sup>14</sup>.

**Figura 1.** *Struttura istituzionale della Bosnia-Erzegovina dopo Dayton*

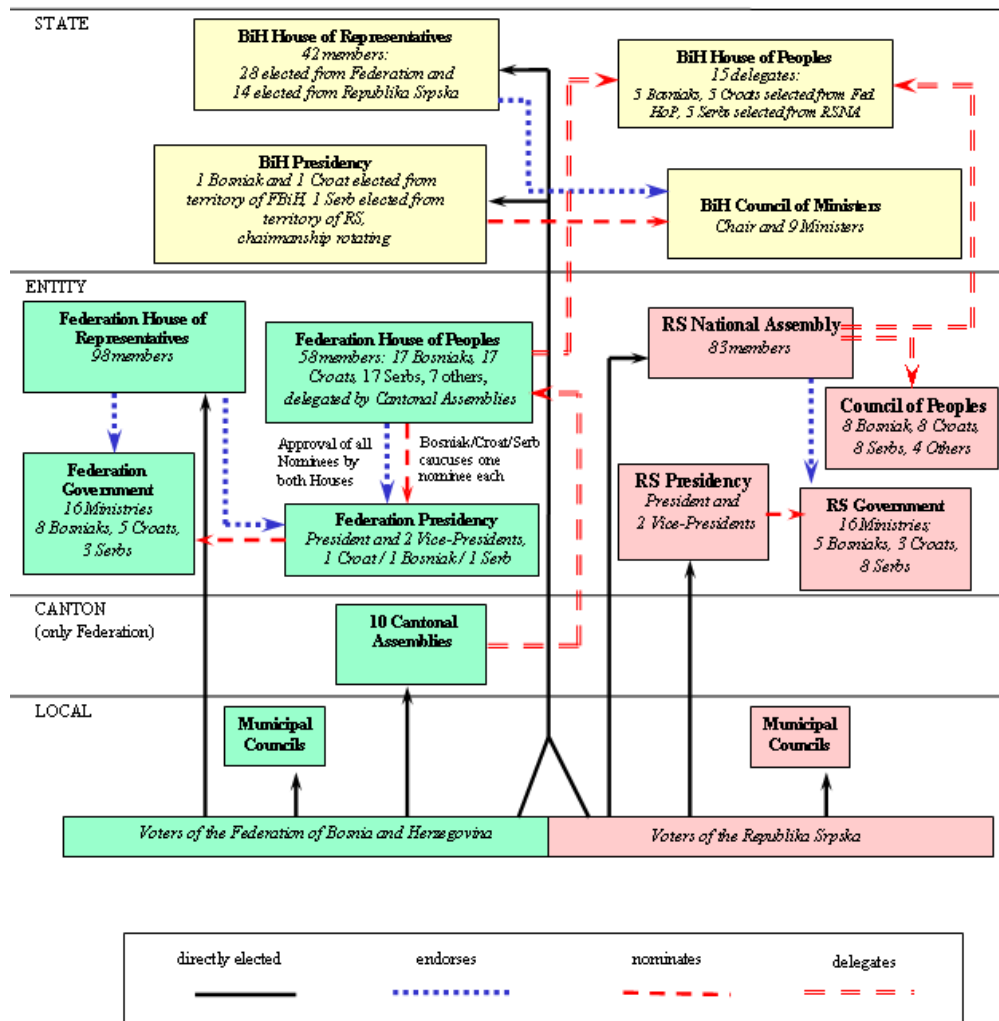
---

<sup>11</sup> Cfr. *Constitution of Bosnia and Herzegovina*, URL: [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=372](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372) (ultimo accesso: 10.06.2015).

<sup>12</sup> Cfr. Ian Oliver, *War & Peace in The Balkans. The Diplomacy of Conflict in The Former Yugoslavia*, I.B. Tauris, London-New York 2005, p. 98.

<sup>13</sup> Cfr. David Chandler, *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>14</sup> *Ivi*, pp. 24-28.



(Fonte: [www.ohr.int](http://www.ohr.int))

Come già anticipato, tale struttura istituzionale ha il vantaggio di favorire il processo di pace, concedendo alle parti in lotta ampie attribuzioni nelle zone sottoposte alla loro autorità e permettendo, tra l'altro, di stabilire rapporti privilegiati con i vicini Stati di Serbia e Croazia; inoltre la similitudine tra il modello jugoslavo e quello elaborato a Dayton sembra permettere un più facile adattamento della società civile al nuovo assetto, che risulta parzialmente noto alla maggioranza della popolazione<sup>15</sup>. Sul medio e lungo periodo, però, il modello daytoniano ha contribuito alla difficile transizione attraverso cui passa ancora oggi la Bosnia-Erzegovina, mettendo a tacere ma non eliminando del tutto le conflittualità che all'inizio degli anni Novanta avevano determinato lo scoppio della guerra. A vent'anni di distanza, il sostanziale fallimento del modello daytoniano risulta evidente non soltanto dal punto di vista politico, ma anche sul piano economico e sociale.

<sup>15</sup> Ian Oliver, *op. cit.*, p. 98.

Sul piano economico, la comunità internazionale è intervenuta massicciamente in Bosnia partendo dalla premessa che un'economia di mercato stabile sia necessaria per sviluppare forme di collaborazione interetnica; secondo tale ipotesi, gli interessi individuali e di gruppo potrebbero aiutare a ricostruire i rapporti tra le tre comunità, contribuendo così allo sviluppo di una vita democratica consolidata. Alla prova dei fatti, però, si constata il fatto che gli aiuti e le riforme economiche hanno esacerbato le divisioni e contribuito all'etnicizzazione dell'economia e della società. Anziché rappresentare stimoli per la cooperazione interetnica, le misure pensate dalla comunità internazionale hanno rappresentato delle opportunità supplementari di arricchimento per le *élites* etniche, senza al tempo stesso offrire sollievo a una popolazione che continua a vivere in gran parte sotto la soglia di povertà<sup>16</sup>. Né la situazione risulta migliore se si valuta l'effetto delle politiche volte a stimolare la costituzione di una società civile funzionale. Da tale punto di vista, gli sforzi della comunità internazionale si sono rivolti in gran parte alla costituzione e allo sviluppo di ONG, nella convinzione che questa forma associativa rappresenti uno dei pilastri della transizione, necessaria per poter sviluppare un modello realmente democratico capace di superare i *cleavages* etnici. Di nuovo, l'esperienza sembra contraddire le aspirazioni iniziali. Le ONG bosniache dipendono infatti dai finanziatori esteri, spesso portatori di interessi privati e di breve termine. Oltre a ciò, la società civile è ancora fortemente strutturata secondo criteri etnici, religiosi e nazionali, con ricadute negative sullo sviluppo della vita democratica. Anziché favorire nuove forme di collaborazione, una simile struttura finisce per perpetuare le divisioni interne alla società, rischiando così di accentuare la polarizzazione politica. D'altra parte, per quanto importante, la società civile da sola non è sufficiente a garantire la transizione alla democrazia e a ricostruire un clima di convivenza pacifica; al contrario, essa può dare i risultati sperati soltanto in presenza di istituzioni pubbliche realmente funzionali, capaci di assicurare le condizioni per lo sviluppo economico e per la partecipazione dei cittadini alla *res publica*<sup>17</sup>. Come afferma Roberto Belloni, infatti: «*The experience of Bosnia confirms that a vibrant civil society can only be a sign of a well functioning state, not its source*»<sup>18</sup>.

In conclusione, il giudizio sugli accordi di Dayton può essere solo parzialmente positivo. Essi hanno avuto l'immenso e indiscusso merito di aver posto fine a una guerra sanguinosa che aveva risvegliato nella coscienza europea orrori che si riteneva appartenessero ormai a un lontano passato, contribuendo nel breve periodo al ritorno della pace. Attraverso i meccanismi

---

<sup>16</sup> Cfr. Roberto Belloni, *State Building and International Intervention in Bosnia*, Routledge, London - New York 2007, pp. 96-109.

<sup>17</sup> *Ivi*, pp. 97 e 109-122.

<sup>18</sup> *Ivi*, p. 122.



elaborati in Ohio, il Paese ha iniziato una seppur difficile transizione alla democrazia, i tre eserciti che si erano confrontati per cinque lunghi anni sono confluiti in una struttura multi-etnica comune, i rifugiati hanno potuto cominciare a far ritorno alle loro case, seppur timidamente, e l'intervento economico della comunità internazionale - nonostante i tanti problemi che ha generato - ha favorito una tenue crescita economica. Nonostante ciò, i limiti rimangono molti e gravidi di conseguenze potenzialmente distruttive. La netta separazione delle tre comunità, prodotta durante la guerra, sussiste; a tutt'oggi, la maggioranza dei croati e dei mussulmani di Bosnia vivono all'interno della Federazione, e la maggioranza dei serbi all'interno della *Republika Srpska*, senza che nessuna delle due entità si possa definire pienamente omogenea dal punto di vista etnico. La decentralizzazione e la divisione dei poteri e delle attribuzioni - i due principi-chiave del modello consociativo - hanno permesso lo sviluppo di governi, forze di polizia e sistemi educativi indipendenti all'interno delle due Entità, che funzionano come strutture politiche semi-indipendenti. Al di là delle conseguenze politiche, poi, la struttura decentralizzata costruita a Dayton produce altri effetti negativi: favorisce la corruzione, divenuta endemica e sistemica, indebolisce le formazioni politiche moderate e rallenta le possibilità di sviluppo economico. Come affermato da McMahon e Western: «*Although Bosnia professes to seek the creation of a unified multiethnic state, its political institutions support ethnic partition at every level of government*»<sup>19</sup>, e lo stesso discorso vale per la società civile, esposta alla propaganda di forze politiche che ricorrono sovente al discorso nazionalista o ultranazionalista per accreditarsi di fronte a un elettorato diviso tra tendenze secessioniste e jugonostalgia<sup>20</sup>.

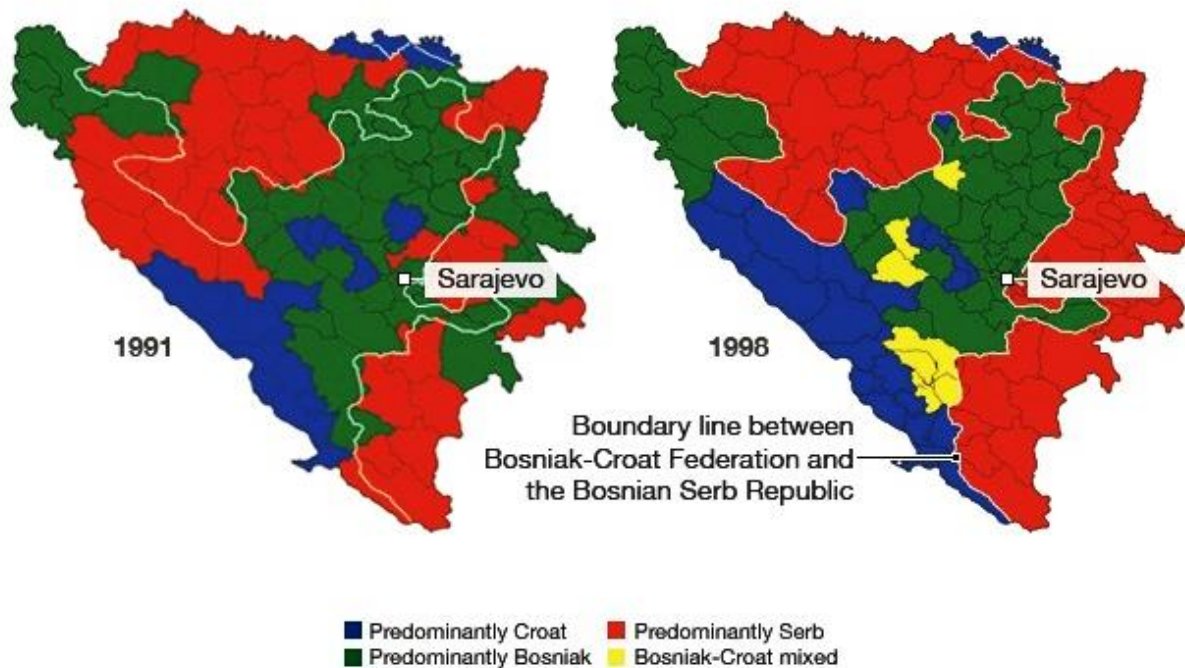
**Mappa 9.** *Composizione etnica della Bosnia prima e dopo la guerra (1991, 1998)*

---

<sup>19</sup> Patrice C. McMahon, Jon Western, *The Death of Dayton. How to Stop Bosnia From Falling Apart*, in "Foreign Affairs", vol. 88, n. 5, September-October 2009, URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/65352/patrice-c-mcmahon-and-jon-western/the-death-of-dayton> (ultimo accesso: 15.04.2015).

<sup>20</sup> Sul concetto di jugonostalgia, diffuso tra tutte le nazionalità dell'ex-Jugoslavia, si veda Nicole Lindstrom, *Yugonostalgia: Restorative and Reflective Nostalgia in Former Yugoslavia*, in "East Central Europe", vol. 32, n. 1-2 (2005), pp. 227-237.





(Fonte: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org))

I rischi sono evidenti: il fallimento degli accordi di Dayton per quanto riguarda la creazione di un sistema politico funzionale e capace di garantire la convivenza di popolazioni diverse può portare alla dissoluzione del Paese o, peggio, a un nuovo sanguinoso conflitto. In tale contesto l'Unione Europea può giocare un ruolo di primo piano, ponendosi nel lungo periodo l'obiettivo dell'integrazione della Bosnia-Erzegovina all'interno di un modello di organizzazione politica nuovo e sovranazionale. Per riuscire nel suo intento, però, l'Europa dovrà interpretare al meglio la storia di lungo periodo della Bosnia. Parafrasando Fernand Braudel, solo lo studio del passato consente la comprensione del presente<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Fernand Braudel, "La storia delle civiltà: il passato spiega il presente", in Idem, *Scritti sulla storia*, Bompiani, Milano 2003, pp. 219-268.