

LE ORIGINI ESTERNE DELLA FRANTUMAZIONE JUGOSLAVA

di Stefano BIANCHINI

All'origine della dissoluzione della creatura di Tito ci furono anche le divisioni fra gli Stati europei. La fallita 'politica dei criteri', fondata sulle ambiguità del principio di autodeterminazione. Il ruolo della Germania e la coincidenza con il negoziato su Maastricht.

BENCHÉ LA FRANTUMAZIONE DELLA JU-

goslavia sia stata in larga misura preparata da una lunga crisi economico-sociale, su cui si sono innestate divergenti (e fra loro incompatibili) decisioni delle sue élite politiche in cerca di nuove forme di legittimazione del potere, non c'è dubbio che molti soggetti esterni abbiano contribuito, con le loro azioni, a favorirne il tragico destino, non sempre consapevolmente e non necessariamente nella fase finale che ha preceduto il crollo della Federazione. Certo, con la seconda metà del 1989, in seguito alla conclusione della guerra fredda, si è venuta determinando una fase storica di estrema fluidità, i cui cambiamenti – in parte destabilizzanti – hanno successivamente prodotto nuovi modelli di dipendenza e interazione. In questo contesto, le rapide modifiche nel quadro geopolitico continentale si sono concretizzate, nel Sud-Est europeo, in una serie di guerre sanguinose.

Per parte sua, il polo euro-atlantico (compreso, come vedremo, il Vaticano) ha affrontato la fase di transizione determinatasi con il crollo del sistema socialista e la fine del Patto di Varsavia promuovendo una stabilizzazione regionale fondata su propri «criteri» di riferimento, di forte pregnanza politica e valoriale: elezioni libere e multipartitiche, pieno rispetto dei diritti politici e civili, autodeterminazione non meglio specificata. Nelle intenzioni, questi precetti avrebbero dovuto rappresentare una guida per i paesi europeo-orientali, cui attenersi per superare il rischio di conflitti, ma anche per rientrare nell'alveo euro-atlantico non scevro di tentazioni egemoniche su scala continentale, se non mondiale.

Tuttavia, il richiamo a «criteri» che si immaginavano oggettivi ha mostrato presto i suoi limiti allorché ha dovuto confrontarsi con il processo di disgregazione della Jugoslavia. Interpretati dalle parti in causa in modi contrastanti, quei criteri hanno di fatto contribuito a rendere sempre più inestricabile l'individuazione di soluzioni condivise, tanto più che con il passare del tempo la loro stessa coerente

applicazione è stata messa in dubbio dal comportamento poco lineare dei paesi promotori. Sicché dopo dieci anni di guerre e quasi trenta di mediazioni diplomatiche, la stabilità nello spazio post-jugoslavo è obiettivo ancora da raggiungere.

Fra i criteri che più hanno esercitato un impatto controverso vanno considerati il ricorso binario ad anticomunismo e nazionalismo separatista, il richiamo ai diritti umani e al principio di autodeterminazione (non meglio specificato, come si vedrà più avanti). Quest'ultimo, inoltre, è maturato anche nell'ambito della cooperazione regionale e transfrontaliera, in un quadro più generale di sottovalutazione politica delle implicazioni che la frantumazione degli Stati avrebbe potuto implicare per la pace in Europa¹.

Anticomunismo e nazionalismo

È noto come l'anticomunismo sia stato il principale cemento del campo occidentale durante la guerra fredda. Meno noto è il modo in cui esso ha sollecitato il nazionalismo separatista. Certo, la polemica contro l'oppressione sovietica nei confronti dei paesi del blocco orientale ha assunto anche i tratti della difesa della sovranità nazionale contro l'ingerenza di Mosca. Tuttavia, ciò ha costituito solo un aspetto del problema, quello più evidente e legato alla realtà degli Stati esistenti. In realtà, l'anticomunismo è stato veicolo di sostegno esterno pure del nazionalismo secessionista o etnico, specie nei confronti delle comunità multietniche e/o federali dell'Est europeo, tra l'altro in netto contrasto con il mito del nazionalismo civico-liberale che si era «cucito addosso» l'Occidente.

Una conferma in questo senso si ebbe nel 1978 allorché il consigliere americano per la sicurezza nazionale Zbigniew Brzezinski incontrò a Uppsala, in Svezia, alcuni colleghi statunitensi durante un congresso internazionale di sociologi, ai quali fece alcune dichiarazioni riservate, che vennero però captate dai servizi segreti croati. Questi informarono direttamente la presidenza jugoslava (all'epoca Tito era ancora vivo). In quell'occasione, ben descritta da Raif Dizdarević nelle sue memorie, Brzezinski sostenne come fosse interesse dell'Occidente appoggiare le «forze centralistiche» in Jugoslavia, nella misura in cui queste si opponevano all'Urss. Al tempo stesso, essendo la Jugoslavia un paese socialista, ossia espressione di un sistema contrastato sul piano ideologico, politico ed economico dagli Usa, questi ultimi dovevano aiutare «tutte le forze separatistiche e nazionalistiche in quanto "nemici naturali" del comunismo come ideologia»². E in effetti, tenendo conto della diaspora di fuoriusciti nazionalisti della Federazione titina e del loro ruolo nel mantenere viva durante tutta la seconda metà del Novecento una aspettativa (anche con atti di terrorismo) che era, al tempo stesso, anticomunista e anti-jugoslava, ben si comprende quanto la convergenza fra questi due atteggiamenti fosse considerata a Washington un utile grimaldello per indebolire l'avversario.

1. S. BIANCHINI, *Liquid Nationalism and State Partitions in Europe*, Cheltenham UK, Northampton MA 2017, Edward Elgar, pp. 185-195.

2. R. DIZDAREVIĆ, *La morte di Tito, la morte della Jugoslavia*, Ravenna 2001, Longo, p. 502.

Certo, a tale ambivalente comportamento la politica internazionale aveva fatto strumentalmente ricorso altre volte nel passato: la Germania, ad esempio, agì analogamente dopo il 1916 nei confronti della Russia zarista. Per opposte ragioni anche Wilson e Lenin si affidarono alle pulsioni nazionali nella speranza di modificare il quadro geopolitico europeo a proprio vantaggio. Hitler fece di peggio. Ma Brzezinski aggiunse un'ulteriore, interessante considerazione, giacché collegò la strategia binaria di anticomunismo e nazionalismo separatista al debito jugoslavo, già elevato a quel tempo. Egli suggerì, infatti, di incoraggiare Belgrado ad assumere nuovi debiti, perché anche la questione economico-finanziaria avrebbe avuto un peso rilevante nel rafforzare gli interessi americani nei Balcani.

Resta da vedere, poi, fino a che punto esistesse la consapevolezza delle ripercussioni che avrebbero potuto innescare tali indicazioni politiche, e se partiti e governi, come spesso accade, fossero certi di poterne controllare l'impatto sul terreno. Quanto accadde successivamente lascia intendere, comunque, che l'impreparazione fosse dominante. In effetti, il 18 ottobre 1990 la Cia elaborò una analisi riservata sulla situazione jugoslava in cui ammetteva la possibilità di «sporadici e spontanei atti di violenza etnica», mentre negava, almeno a breve termine, la possibilità che si verificasse una guerra civile organizzata fra le repubbliche, convinta che la Serbia – impegnata a tener sotto controllo gli albanesi del Kosovo – non avrebbe avuto la forza di stabilire un controllo militare sulle regioni serbe in Croazia e Bosnia-Erzegovina, dove peraltro erano da prevedere rivolte serbe anche di ampia portata. Curiosamente, nelle righe successive, il documento ammetteva che gli Usa avrebbero potuto fare ben poco per preservare l'unità jugoslava, mentre i leader secessionisti si sarebbero tutti rivolti a Washington per affermare i rispettivi diritti di autodeterminazione. In conclusione, il rapporto attribuiva agli europei una certa capacità di influenza che gli estensori del testo ritennero però non sarebbe stata utilizzata. Al contrario, essi si dissero convinti che la maggioranza, compresi i tedeschi, avrebbe tranquillamente accettato la dissoluzione dello Stato federale. E così, in effetti, avvenne³.

Diritti umani e autodeterminazione

In Europa occidentale il 1990 fu un anno di particolare eccitazione. Il rapido crollo del campo sovietico e la pressante richiesta di taluni paesi dell'Europa centro-orientale di essere inclusi nella Comunità europea avevano rafforzato il mito, attivamente trasmesso dai media, della «riunificazione» del vecchio continente, lasciando intendere che si stessero aprendo le porte a nuove opportunità di sviluppo. Al tempo stesso, l'invasione irachena del Kuwait e le incertezze dello scontro politico in Urss fra Gorbačëv e El'cin richiamarono l'attenzione delle cancellerie occidentali che, pertanto, non attribuirono rilevanza ai primi scontri armati verificatisi in agosto in Croazia.

3. *Yugoslavia: From "National Communism" to National Collapse. US Intelligence Community Estimate Products on Yugoslavia 1948-1990*, Washington D.C. 2006, National Intelligence Council, p. 659.

La sottovalutazione delle tensioni che stavano montando nella Federazione jugoslava si deve a diversi elementi. Innanzi tutto, la convinzione che una guerra in Europa non fosse possibile, soprattutto dopo la fine della contrapposizione fra i due blocchi. Anzi, ben radicata era la certezza che, in caso di disordini, sarebbe bastato un movimento di truppe della Nato per contenere ogni «velleità di ricorso alla violenza». Piuttosto, il nuovo contesto europeo sembrava spianare la strada alla riconciliazione, alla pace e alla sicurezza internazionale. Inoltre, la fine della guerra fredda contribuì a ritenere irrilevante, sul piano geopolitico, il ruolo della Jugoslavia non allineata, i cui «nervosismi interni», così si pensava, avrebbero potuto essere contenuti dall'offerta di nuovi crediti e di un accordo di associazione con la Comunità europea⁴. Invero, la proposta giunse troppo tardi, appena nell'aprile 1991, e fu reiterata da Santer a Belgrado in maggio, quando ormai, in due separati incontri, i leader di Serbia, Slovenia e Croazia avevano già concordato la dissoluzione del paese (ciò era avvenuto rispettivamente a Belgrado il 24 gennaio e a Karadjordjevo il 25 marzo 1991)⁵.

Il vero anno di svolta per la geopolitica europea fu, insomma, il 1990. Non solo perché si svolsero allora le elezioni multipartitiche in tutte e sei le repubbliche jugoslave, con risultati alterni che avevano tuttavia rafforzato le componenti separatiste quasi ovunque, ma anche perché fu l'anno dell'unificazione tedesca. Evento, questo, di enorme importanza strategica e dalle imprevedibili ripercussioni continentali.

È impossibile tenere separati questi due aspetti, giacché fu allora che mostrarono di avere un'incidenza inaspettata nelle relazioni europee il richiamo al rispetto dei diritti umani e dell'autodeterminazione. Temi, questi, che furono al centro anche dell'azione diplomatica vaticana, attivamente impegnata a sostenere il riconoscimento dell'indipendenza slovena e croata. La vittoria della coalizione di centro-destra in Slovenia (sia pure assieme alla conferma alla presidenza di Milan Kučan, ossia un esponente di punta della Lega dei comunisti che, tuttavia, si era sempre più esposto a sostegno dell'autonomia e poi dell'indipendenza slovena) e quella di Franjo Tudjman in Croazia avevano aperto inediti scenari nella Federazione e, soprattutto, incoraggiato i due nuovi esecutivi ad aprire proprie rappresentanze a Bruxelles (con il compito di fare lobby a sostegno dei propri diritti nazionali), a spedire delegazioni in diversi paesi europei e in Vaticano per sondare le loro reazioni e ottenere il sostegno a una prossima dichiarazione di indipendenza.

In questo modo, l'eventualità di un riconoscimento dell'indipendenza di Slovenia e Croazia venne sì in larga misura determinata dal peso di un'opinione pubblica favorevole, specialmente in Austria, Germania, Svizzera, Danimarca, in parte anche Italia, e in Vaticano, ma fu altresì accelerata dai risultati elettorali nelle due repubbliche. Questi, infatti, avevano attribuito una legittimità democratica ai governi di Lubiana e Zagabria, a loro volta interessati a evidenziare la propria diversità rispetto al parlamento federale e alle istituzioni jugoslave «ancora comuniste». L'o-

4. B. CRAWFORD, «Explaining Defection from International Cooperation: Germany's Unilateral Recognition of Croatia», *World Politics*, n. 4, vol. 48, 1996, p. 493.

5. S. BIANCHINI, *Sarajevo: le radici dell'odio*, Roma 2003, Edizioni associate, pp. 80-82.

biiettivo era sostanzialmente quello di rendere compatibile la convergenza «anticomunismo/nazionalismo separatista» con l'avvento della democrazia, approfittando – in Slovenia – delle critiche rivolte alla Serbia per la violazione dei diritti umani in Kosovo, mentre in Croazia si preferiva insistere sul clima di oppressione politico-religiosa imposta dalla Jugoslavia comunista. In realtà, tutti e sei i governi repubblicani (Serbia inclusa) impedirono in tutti i modi le elezioni multipartitiche a livello federale. In tal modo, infatti, essi ingarbugliavano le carte, perché oggetto dello scontro diventava la Federazione, spesso confusa all'estero con le politiche attuate in Serbia, cosa che però tornava comodo a tutte le repubbliche jugoslave, ancorché per motivi diversi. Slovenia e Croazia, ad esempio, vedevano rafforzarsi il proprio profilo distintivo (e vittimistico), mentre la Serbia cercava di approfittarne per stabilire la propria egemonia laddove la distribuzione demografica del proprio gruppo etnico la poteva avvantaggiare.

Intanto, la rete dei contatti internazionali di Lubiana e Zagabria si intensificava in varie direzioni. Se la Slovenia si presentava molto attiva a Bruxelles e in Austria, la Croazia inviò propri rappresentanti in Norvegia e Svezia per comprendere come fosse stata gestita la separazione fra i due Stati nel 1905. Inoltre, il governo di Zagabria iniziò una trattativa segreta con l'Ungheria, al fine di acquistare illegalmente armamenti dal blocco sovietico in disfacimento. In effetti, ricevette da Budapest dai 36 mila ai 50 mila kalashnikov e quando l'accordo fu scoperto ne seguì un grande scandalo politico che aggravò le già tese relazioni interrepubblicane⁶.

Per parte sua, la Chiesa cattolica aveva accresciuto di molto la propria influenza in Croazia a partire dalle celebrazioni per l'anniversario dei 13 secoli di cristianesimo, celebrati a Marija Bistrica nel giugno 1981. La partecipazione massiccia all'evento aveva rafforzato la tradizionale tendenza della locale Chiesa cattolica a identificarsi con la nazione croata. Le sue relazioni con il Vaticano poterono inoltre avvantaggiarsi del legame stabilito con papa Giovanni Paolo II, a sua volta assai sensibile al nesso anticomunismo-nazionalismo per propria formazione culturale. È altresì vero che, per la Chiesa cattolica croata, l'assioma anticomunismo-nazionalismo si allacciava culturalmente (e solo in parte ambigualmente) allo Stato fantoccio e antisemita creato nella seconda guerra mondiale dagli ustaša, contribuendo così a fornire loro una rilegittimazione storico-culturale, ancorché imbarazzante. Tuttavia a Tadjman servivano alleati: la Chiesa era un potente veicolo di promozione del consenso nazionalista, e il suo passato di generale partigiano permetteva di attenuare il peso di tale, ingombrante, eredità. In questo quadro, oltre a visitare il papa in Vaticano ben due volte, il 25 maggio e il 3 ottobre 1991, e rivolgersi a lui con una missiva il 30 agosto, Tadjman poté contare sull'attivismo di alcuni monsignori come Nikola Eterović e Jean-Louis Tauran, della segreteria di Stato, di Josip Uhač del segretariato della Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli e, soprattutto, sull'attività diplomatica del cardinale Angelo Sodano. Sicché, già il 3 ottobre il Vaticano annunciò pubblicamente di stare esercitando la propria azione

6. S. WOODWARD, *Balkan Tragedy*, Washington D.C. 1995, Brookings Institutions, p. 149.

diplomatica in favore dei riconoscimenti di Slovenia e Croazia, facendo leva su diritti umani, autodeterminazione e necessità di internazionalizzare il conflitto per avere la possibilità di intervenire nel paese. Coerentemente con questo disegno, la Chiesa cattolica sollecitò il sostegno della Conferenza episcopale bavarese che, a sua volta, esercitò un'influenza decisiva sulla CSU, partner di governo della CDU di Kohl.

Nel meccanismo geopolitico che si andava delineando, la cattolica Baviera aveva cominciato a svolgere un ruolo di grande rilevanza anche perché, assieme a Toronto, ospitava la maggior concentrazione di emigrati croati e intratteneva ottimi rapporti con l'allora ministro degli Esteri austriaco Alois Mock, aperto sostenitore della causa slovena⁷. Erhard Busek, altro esponente dei popolari austriaci, secondo il ministro degli Esteri italiano Gianni De Michelis, incoraggiò apertamente Lubiana alla secessione alla fine del 1990.

Tali convergenze, tanto religiose quanto politiche, parvero a un certo punto disegnare uno spazio geopolitico in Europa centrale ispirato al mito della Mitteleuropa⁸. La vicinanza austro-ungherese con la Baviera, la Slovenia e la Croazia aveva trovato ulteriori agganci nella comunità di lavoro Alpe-Adria, nata nel 1978 come struttura di cooperazione transfrontaliera fra enti regionali contigui. All'epoca, fra tali regioni la Jugoslavia aveva incluso Slovenia e Croazia. Successivamente, però, con l'approssimarsi della crisi federale, le due repubbliche jugoslave avevano iniziato a far leva sull'associazione Alpe-Adria come occasione per sviluppare alleanze e preparare il proprio riconoscimento internazionale, trovando una rispondenza positiva nelle regioni che la componevano. E tuttavia, il richiamo alla Mitteleuropa, che poteva essere caro al filone culturale austro-bavarese (ancorché rappresentato sul piano culturale e progettuale in modi difforni già a cavallo fra Otto e Novecento), era strumentale e temporaneo, almeno nel caso delle repubbliche jugoslave, giacché il loro obiettivo era l'indipendenza ed, eventualmente, specie a Lubiana, l'integrazione nella Comunità europea, sintetizzata dallo slogan elettorale «Evropa Zdaj» («Europa adesso») dei comunisti sloveni.

Fu, comunque, in questo crogiuolo di convergenze fra componente cattolico-vaticana, austro-bavarese, con simpatie ungheresi e il sostegno dell'emigrazione croata a Monaco che si posero le basi per il riconoscimento di Slovenia e Croazia. Non si trattò, tuttavia, di un percorso semplice. La «politica dei criteri» giocò indubbiamente un ruolo determinante, specialmente il riferimento ai diritti umani e all'autodeterminazione. Solo che questi criteri erano (e sono) altamente dirimenti. Ad esempio, l'insistenza sui diritti umani fu un aspetto dominante fra quanti, negli Usa, si pronunciarono già nella prima metà del 1991 a favore dell'indipendenza di Slovenia e Croazia, manifestando attenzione anche alle condizioni degli albanesi in Kosovo. Al contrario, l'autodeterminazione ebbe un richiamo maggiore in Germa-

7. L. CARACCILO, «Che cosa cerca la Germania in Jugoslavia», *Limes*, «Occidente, fine del mondo?», n. 3/1994, p. 129.

8. L. CARACCILO, *ivi*, pp. 130-132; J. NEUBAUER, *Mitteleuropa, Central Europe, Eastern Europe, East-Central Europe*, Amsterdam 2003, Kakanien Revisited, pp. 4-6.

nia. Per ragioni diverse, la FAZ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*), i Verdi, seguiti dai socialdemocratici, dallo stesso Willy Brandt e alla fine anche da Kohl e Genscher si concentrarono su questo principio che tanto aveva pesato nel favorire l'unificazione tedesca nel 1990⁹. E ciò avvenne, fra l'altro, senza mai mettere in discussione l'inviolabilità dei confini esterni, come del resto era accaduto con l'inclusione dei cinque Länder della DDR nella Repubblica Federale, in ciò rispettando due principi fondamentali dell'Atto di Helsinki. Curiosamente, fu invece il Vaticano a insistere sulla applicabilità di ambedue i criteri, come si evince da un rapporto del cardinal Sodano che, peraltro, risale a un'epoca successiva ai fatti¹⁰, ma che è coerente con le pressioni da lui esercitate sul ministro degli Esteri olandese van den Broek nell'agosto 1991.

La forbice interpretativa che si aprì sulla questione dei criteri dipese in larga misura dalle diverse sensibilità politiche con cui ciascuno rileggeva l'Atto finale di Helsinki del 1975. Gli americani, in particolare Warren Zimmermann, ambasciatore a Belgrado fra il 1988 e il 1992, concentrarono l'attenzione sulla violazione dei diritti umani in Kosovo, dove si recarono ripetutamente delegazioni del Congresso, cui seguirono numerosi ammonimenti a Belgrado (senza che fosse mai chiaro se ci si rivolgeva alla Federazione o alla Serbia). Molto ambiguamente, però, Washington confermò a più riprese il proprio sostegno all'unità jugoslava, anche se in precedenza aveva rifiutato un aiuto economico al primo ministro Marković, allorché questi stava per lanciare la sua riforma economica, indebolendolo in partenza. Successivamente, sempre gli Stati Uniti, insieme a Cee, Banca mondiale e Fondo monetario internazionale avevano ritenuto vitale la riprogrammazione del debito e il suo pagamento, andando così a strozzare le possibilità di ripresa del paese. Eppure, quando il segretario di Stato Baker visitò Belgrado alla vigilia del conflitto (21 giugno), questi reiterò una posizione favorevole all'unità del paese, condannò eventuali dichiarazioni unilaterali d'indipendenza, ma anche la tentazione di usare la forza. E, in effetti, a Washington si riteneva che all'Esercito jugoslavo spettasse solo, per obbligo costituzionale, la difesa dei confini rispetto a un'aggressione esterna, non un coinvolgimento in dinamiche interne¹¹.

In Germania, invece, la lettura del documento di Helsinki fu più ampia e complessa. Essa riguardava la questione dei confini e il diritto all'autodeterminazione, anche se tutto ciò comportava una rilevante disparità di valutazioni. Intanto, per un paradosso storico il rispetto dell'inviolabilità dei confini era stato voluto nel 1975 da Brežnev, mentre l'indicazione dell'autodeterminazione dei popoli era stata fermamente richiesta dalla Jugoslavia. Ma all'epoca, Brežnev intendeva ottenere la legittimazione in particolare del confine tedesco-polacco (e, comunque, si riferiva ai confini di Stato), mentre la Jugoslavia aveva inteso inserire un elemento di ga-

9. T. ZIPFEL, «Germany and the Recognition of the Sovereignty of Slovenia and Croatia», *Perspectives*, n. 6-7, 1996, pp. 142-145; S. LUCARELLI, *Europe and the Breakup of Yugoslavia*, The Hague 2000, Kluwer Law International, pp. 138-142.

10. A. SODANO, *25 anni di pontificato al servizio della pace*, 18/10/2003, pp. 8-9, bit.ly/3495jmm

11. S. WOODWARD, *op. cit.*, p. 161; L. SILBER, A. LITTLE, *Yugoslavia: A Death of a Nation*, London 1997, Penguin Books, pp. 150-151.

ranza per la propria indipendenza rispetto a sempre possibili interferenze sovietiche. Con il 1990, però, questo scenario era completamente mutato. I confini cui alludevano adesso i partiti tedeschi al Bundestag erano quelli «amministrativi» che, con l'indipendenza di Slovenia e Croazia, sarebbero diventati «automaticamente» di Stato (purché fossero riconosciuti come tali da tutte le parti in causa). L'autodeterminazione, invece, innescava ulteriori incertezze, perché – se riferita ai popoli – avrebbe dovuto implicare (come chiedeva la leadership serba) una difficile modifica delle demarcazioni amministrative a causa della complessa distribuzione demografica; se, invece, fosse stata un'autodeterminazione di tipo territoriale, come chiedevano Lubiana e Zagabria, le repubbliche avrebbero dovuto essere considerate degli «Stati nella Federazione», dalla cui separazione sarebbero sorte nuove, significative minoranze, che a loro volta avrebbero prevedibilmente chiesto di ricongiungersi alla madrepatria. Fu proprio tale polarizzazione interpretativa del diritto all'autodeterminazione a costituire un efficace *casus belli*, fra i tanti che stavano maturando.

Di questi problemi, in verità, la leadership tedesca era al corrente già nel 1991, quando ormai la pressione di Bundestag, del Vaticano, delle delegazioni slovena e croata, oltre che della Baviera, erano diventate molto forti. Ciò nonostante, o forse proprio per questo, il 23 giugno 1991 i ministri degli Esteri degli Stati membri della Cee (e, dunque, anche il rappresentante della Germania) erano ancora impegnati nella ricerca di un compromesso interno sulla Jugoslavia, mentre stavano concludendo i negoziati per il trattato di Maastricht. E alla fine tutti convennero che non fosse il caso di riconoscere alcuna dichiarazione unilaterale di indipendenza, peraltro già annunciata a Lubiana e a Zagabria¹².

Fu, quindi, solo quando il conflitto armato scoppiò in Slovenia che Kohl e Genscher rovesciarono la propria posizione, spezzando l'unità della Cee e premendo sui propri partner per soddisfare le richieste delle due repubbliche jugoslave.

Il fallimento della 'politica dei criteri'

Nonostante le resistenze di alcuni Stati membri della Cee (Francia e Regno Unito *in primis*), Vaticano e Germania si adoperarono da allora per il riconoscimento di Slovenia e Croazia, facendo leva sull'aggressione esercitata militarmente dalla «Serbia comunista» e sulla brutalità delle azioni militari compiute, in particolare con gli assedi di Dubrovnik e Vukovar. La situazione nella Cee si mantenne peraltro controversa, giacché le divisioni fra gli Stati membri sulla questione jugoslava si intrecciavano ai complessi negoziati per il trattato di Maastricht, la cui firma era prevista all'inizio del nuovo anno¹³.

L'esigenza di salvaguardare la coesione all'interno della Cee condusse, il 5 luglio 1991, a un nuovo, faticoso compromesso in base al quale fu proposta ai pre-

12. S. LALONDE, *Determining Boundaries in a Conflicted World: The Role of Uti Possidetis*, Montreal 2002, McGill-Queen's Press, p. 174.

13. S. LUCARELLI, *op. cit.*, pp. 143-148.

sidenti delle sei repubbliche la creazione di una confederazione. Ma il progetto era già stato scartato, in più occasioni, da uno o più leader jugoslavi e quindi non se ne fece niente¹⁴. Nel frattempo, anche l'Italia aveva cominciato a riconsiderare la sua posizione, inizialmente favorevole all'unità jugoslava, avendo concordato con Belgrado la costituzione sia della Quadrangolare, sia dell'Iniziativa Adriatica fra 1989 e 1990. Ora, invece, Roma era diventata più propensa alla causa del riconoscimento, per la quale si spesero prima il presidente Cossiga, poi il Pds, ispirandosi al principio dell'autodeterminazione. Ma la vera svolta avvenne a Venezia, in settembre, allorché il ministro degli Esteri De Michelis incontrò il suo omologo Genscher e fu da questi convinto a mutare radicalmente opinione¹⁵.

Fra gli altri argomenti utilizzati a favore dei riconoscimenti da parte della Germania e dello stesso Vaticano vi era la convinzione che fosse indispensabile trasformare il conflitto da civile in internazionale allo scopo di fermare le operazioni militari in Croazia consentendo l'intervento di forze esterne (dell'Onu, della Csce o della Nato) in funzione di *peacekeeping*. L'incertezza, tuttavia, durò ancora alcuni mesi. All'inizio di dicembre Kohl annunciò che i riconoscimenti erano ormai prossimi. Il 16 dicembre i membri della Cee – ormai concentrati su Maastricht – decisero di procedere in tal senso, alla luce di alcuni criteri relativi a diritti umani e rispetto delle minoranze, assegnando a una commissione arbitrale presieduta dall'avvocato Robert Badinter il compito di valutarne il rispetto entro la metà di gennaio 1992. Ciò nonostante, la Germania ruppe gli accordi e riconobbe unilateralmente i governi di Lubiana e Zagabria il 23 dicembre 1991.

Molti studiosi¹⁶ si sono chiesti quali siano state le ragioni alla base di un tale comportamento. Certamente, in Vaticano hanno inciso sia la sensibilità etno-religiosa verso due repubbliche i cui abitanti erano in buona misura cattolici, sia la convergenza fra anticomunismo e nazionalismo separatista, confortata da una lettura selettiva dell'Atto finale di Helsinki. Per la Germania, invece, sono stati determinanti la forte pressione interna (generalmente molto critica verso la Serbia e verso l'esercito jugoslavo, il cui carattere federale stava rapidamente declinando); il ruolo svolto dall'autodeterminazione (che era già stato essenziale per condurre a unificazione le due Germanie); nonché la convinzione che si sarebbe inviato in tal modo un inequivocabile segnale di deterrenza alla Serbia bloccandone sul nascere le operazioni militari.

Nell'insieme, si trattò di considerazioni presto rivelatesi tragicamente sbagliate, anche per l'incoerenza con cui furono perseguite. Ad esempio, la decisione finale sui riconoscimenti, presa dalla Cee a gennaio, modificò le conclusioni cui era giunta la commissione Badinter. Violando i criteri ai quali la commissione si era affidata, soprattutto in tema di protezione delle minoranze, in base ai quali aveva giudi-

14. T. ZIPFEL, *op. cit.*, p. 138.

15. G. DE MICHELIS, «Così cercammo di impedire la guerra», *Limes*, «La Russia e noi», n. 1/1994, p. 233; R. CAPLAN, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge 2005, Cambridge University Press, pp. 100-103.

16. R. CAPLAN, *op. cit.*, pp. 41-48; B. CRAWFORD, *op. cit.*, pp. 458-504; T. ZIPFEL, *op. cit.*, pp. 140-143; S. LUCARELLI, *op. cit.*, pp. 130-142.

cato insufficienti le garanzie offerte dalla Croazia mentre aveva ritenuto soddisfacenti quelle stabilite in Macedonia, il Consiglio ribaltò il giudizio pervenutogli, subendo il veto greco nei confronti di Skopje e sull'altro fronte la pressione tedesca a sostegno di Zagabria che, fra l'altro, Berlino aveva ormai riconosciuto. In tal modo, la credibilità delle procedure messe in atto dalla Cee subì un duro colpo nell'opinione pubblica del Sud-Est europeo.

Inoltre, i riconoscimenti non fermarono il conflitto, che continuò in Slavonia, Krajina, Dalmazia e Raguseo, ove erano impegnate le truppe montenegrine. Presto la guerra investì la Bosnia-Erzegovina. Successivamente, anche Serbia e Montenegro (a causa del Kosovo) e la stessa Macedonia furono coinvolte da operazioni militari. Nel caso specifico del Kosovo, l'intervento della Nato fu primariamente giustificato dalla volontà di ristabilire il rispetto dei diritti umani violato dalla Serbia. Tuttavia, in precedenza, la Commissione Badinter aveva rifiutato di trattare sia il caso degli albanesi del Kosovo sia quello dei serbi di Croazia come rientranti nel quadro di riferimento dell'autodeterminazione (nonostante quelli avessero tenuto dei referendum, ritenuti illegali rispettivamente dalla Serbia e dalla Croazia). Sicché l'impressione che l'Occidente applicasse «doppi standard» a seconda delle situazioni e delle proprie convenienze si è presto radicata nei Balcani trovando, successivamente, ulteriori conferme.

Infine, le mediazioni internazionali seguite all'internazionalizzazione del conflitto si sono rivelate, per anni, inadeguate soprattutto perché a essere coinvolti e/o consultati furono solo i «signori della guerra». Alla fine, la sospensione delle ostilità e le fragili paci che si sono susseguite a partire dal 1995 hanno sostanzialmente premiato l'obiettivo dei belligeranti di costruire Stati etno-nazionali a discapito di politiche di integrazione. Il risultato finora raggiunto ha confermato il prevalere della sovranità statale, ancorché territorialmente ridimensionata, rispetto alle prospettive di integrazione.

Certo, l'insistenza della Ue per preservare il carattere multi-etnico degli Stati successori della Jugoslavia attraverso una discriminazione positiva delle minoranze (inserita nei vari trattati di pace) rispondeva a un tentativo volto a ridimensionare l'omogeneizzazione in atto dello Stato etno-nazionale. Ma, come si è notato con il passare del tempo, si è trattato più di formule che di fatti concreti. E sebbene Slovenia e Croazia siano entrate nella Ue, i loro confini sono ancora oggetto di contestazione, mentre la cooperazione regionale balcanica stenta a svilupparsi. Così la situazione si è trascinata nel tempo, fra speranze di ricomposizione, mancate riforme, sforzi riformatori di alcune leadership e «fatica da allargamento». In questo quadro di prolungate incertezze, nell'autunno del 2019, la Ue ha nuovamente rinviato l'apertura dei negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord (che nel frattempo aveva modificato il suo nome per venire incontro alle richieste greche) per prevalenti motivazioni di provenienza francese. Sicché, non solo la credibilità dell'Ue è stata messa di nuovo in discussione, ma sempre più – nella valutazione degli eventi segnata dal crescere della distanza storica – l'ambiguità politica con cui Ue e Usa hanno accompagnato il processo di disintegrazione della Jugo-

slavia fra il 1995 e il 2001 è apparsa anticipatrice delle tendenze sovraniste (o neonazionaliste) successivamente emerse in vari paesi della Ue a seguito della crisi politica ed economico-finanziaria esplosa fra il 2005 e il 2008.

In altre parole, la mancata capacità occidentale di offrire un percorso di trasformazione democratica alla Federazione jugoslava, quando ancora c'era il tempo per farlo cooperando con il governo di Ante Marković, è dipesa in larga misura da un persistente predominio politico-culturale del modello nazionale, che ha esercitato i propri effetti negativi sullo stesso processo di integrazione europea, nonostante la crescente interdipendenza a livello globale.

Certo, l'unificazione tedesca ha influito in modo rilevante sulle aspirazioni alla ricomposizione etno-nazionale nei Balcani. Non fu un caso che i Dodici avessero deciso di firmare il trattato di Maastricht subito dopo i riconoscimenti di Slovenia e Croazia, nella speranza che il consolidamento dell'Unione Europea attraverso l'euro e la cittadinanza europea avrebbe frenato una tendenza altrimenti pericolosa per la pace, come rimarcò il ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer nel suo famoso discorso all'Università Humboldt nel 2000¹⁷. Ma quel progetto europeo è rimasto incompiuto. Nel frattempo, i riconoscimenti voluti da Germania e Vaticano nel 1991 non hanno prodotto i risultati attesi, almeno per quanto attiene alla stabilizzazione regionale, sia pure su nuove basi geopolitiche ricomposte entro un quadro controllato di delimitazioni amministrative elevate a confini di Stato, come essi avevano suggerito. L'aspirazione alla loro modifica, invece, è ancora viva e attuale nelle leadership locali e recentemente è stata sollecitata da esperti inglesi e americani, favorevoli allo scambio di territori, ad esempio, fra Serbia e Kosovo, incontrando, ancora una volta, la fiera opposizione tedesca e la resistenza della Ue (nel nome dei principi di Helsinki).

Il perdurare della crisi jugoslava si è intrecciato con i limiti, culturali oltre che politici, manifestati proprio dal processo di integrazione europea che oggi deve affrontare, fra le altre, anche le crisi del Brexit e della Catalogna, così come le chiusure sovraniste di vari partiti e Stati membri. Pertanto, la loro interdipendenza, ancora attiva, non lascia presagire – se dovesse protrarsi – un futuro sereno per l'Europa.

17. J. FISCHER, «From Confederacy to Federation: Thoughts on the finality of European integration», Berlin 2000, Humboldt University, p. 5, bit.ly/2MQ8Ik6

