

INDICE

Introduzione	3
1 - L'Italia e la fine della guerra fredda. Nuove sfide e nuovi interessi	7
1.1 - Panoramica storica dei rapporti tra Italia e Repubblica Socialista Federale Jugoslava	8
1.2 - L'iniziativa Quadrangolare	10
1.3 - La Comunità di lavoro Alpe Adria	11
2 - Introduzione storica al processo di disgregazione jugoslavo	13
2.1 - De Michelis alla Farnesina: una nuova politica estera per l'Italia	16
2.2 - La “regionalizzazione” della politica estera il nordest per il riconoscimento delle repubbliche secessioniste	22
2.3 - L'invio della Troika e gli accordi di Brioni	25
2.4 - Il riconoscimento di Slovenia e Croazia	28
2.5 - L'opinione pubblica ed i media	33
3 - Il biennio 1992-1994: gli eventi e la diplomazia internazionale	35
3.1 - Il contributo italiano	39
3.1.1 - L'impegno militare	41
3.1.2 - Gli interventi umanitari	43
3.2 - La rinegoziazione del trattato di Osimo	43
3.3 - L'esclusione dal Gruppo di Contatto	47
4 - 1994-1995: La fine della guerra	49
4.1 - Gli accordi di Dayton	50
4.2 - L'Italia entra nel Gruppo di Contatto	51
Conclusioni	53
Bibliografia	55

Introduzione

Era il 1991 quando esplosero le tensioni latenti in Jugoslavia, portando il paese ad un conflitto che si risolse solo nel 1995 con gli accordi di Dayton. Pomo della discordia fu il futuro dell'entità federale jugoslava, ovvero la fortissima divergenza di opinioni delle repubbliche fondanti al riguardo.

La violenta dissoluzione finì sotto i riflettori della comunità internazionale, che scese in campo nel tentativo di placare le ostilità.

L'Italia cercò di non essere solo uno spettatore impotente, consapevole dei legami che condivideva con il proprio vicino orientale. Negli anni precedenti alla crisi, i rapporti tra i due paesi avevano sperimentato un costante miglioramento; le ottime relazioni con la Jugoslavia erano diventate il fiore all'occhiello della Farnesina. L'interscambio economico tra i due paesi era florido, e Roma auspicava che, con la fine della Guerra Fredda e il crollo del comunismo, la Jugoslavia potesse diventare una vera e propria porta per la penetrazione in Est Europa. Credendo fervidamente in questo progetto, l'Italia si era resa sponsor di diverse iniziative, tra cui la Quadrangolare, atte a promuovere la cooperazione economica, culturale e politica.

In questo contesto, la disgregazione della Federazione si configurò come un'eventualità da scongiurare, nel timore di perdere il rapporto privilegiato che si stava lentamente costruendo. Le velleità secessioniste delle due repubbliche di Slovenia e Croazia andavano scoraggiate.

Il governo italiano cercò di ritagliarsi un ruolo mediatore nelle istanze delle entità jugoslave, promuovendo una soluzione unitaria ed appoggiando il governo federale. Contemporaneamente, si adoperò per trovare una soluzione concordata con la Comunità Europea, che in quel momento stava affrontando la discussione sull'integrazione, in nome di una politica estera comune.

Protagonista di questa fase è il ministro degli esteri De Michelis, forte sostenitore di tali misure.

Nonostante ciò, all'inizio del 1992 l'Italia riconobbe l'indipendenza di Slovenia e Croazia, fortemente auspicata dalla Germania.

Sono molte le cause che portarono a questo repentino cambio di posizione. La più imprescindibile è probabilmente il forte lavoro di lobby delle classi politiche ed economiche del Triveneto, da sempre favorevoli all'indipendenza delle repubbliche secessioniste per ragioni economiche.

Il riconoscimento delle due repubbliche non fece altro che aggravare la situazione in Jugoslavia. Piano piano, i dissidi presero sempre più la forma di un vero e proprio conflitto tra etnie.

Il fallimento delle politiche pacificatrici della Comunità Europea rese sempre più centrale l'operato dell'Onu, ed in seguito della Nato.

L'Italia, che intanto era entrata in una fase di forte crisi politica, venne totalmente esclusa dal processo negoziale. Contemporaneamente scemò l'interesse per il conflitto, sempre più considerato come un'incomprensibile brutalità dall'opinione pubblica e dalle *élites* intellettuali. L'attenzione del pubblico dibattito si spostò su problematiche connesse alla definizione dei rapporti con i due nuovi Stati al confine orientale, Slovenia e Croazia.

Nonostante la totale ininfluenza nel processo negoziale, l'Italia rimase centrale per gli aspetti tecnici della guerra, specialmente quando il coinvolgimento della Nato si fece più intenso, diventando vera e propria base logistica delle operazioni militari.

Per questo motivo, l'esclusione dal foro decisivo di mediazione del conflitto, il Gruppo di Contatto, venne percepito come una cocente delusione.

Alla fine della guerra, l'Italia sarebbe stata però ricompensata dagli alleati, ricevendo un piccolo ruolo nella gestione della missione di pace.

Il primo capitolo della seguente tesi vuole introdurre la situazione precedente al conflitto, offrendo una panoramica storica dei rapporti che sono intercorsi tra Italia e Jugoslavia. Il secondo capitolo, dopo un preambolo dedicato alla situazione politica jugoslava antecedente al 1991, analizza il periodo “attivista” della politica estera

italiana, culminato con la stipula degli accordi di Brioni.

Nel terzo capitolo si tratterà invece il biennio 1992-1994, indagando su come la Farnesina si eclissò sempre più dal processo di mediazione internazionale. Infine, il quarto capitolo narrerà la fase finale del conflitto, ed il “ritorno in scena” italiano.

1. L'Italia e la fine della guerra fredda. Nuove sfide e nuovi interessi

Gli anni compresi tra il 1989 e il 1991 furono teatro di un forte mutamento di scenario per la politica estera italiana. I cambiamenti epocali che avvennero nello scacchiere mondiale causarono una perdita di molti dei punti di riferimento su cui questa si era basata fino a quel momento.

Durante la seconda metà del novecento, la politica estera italiana crebbe e si sviluppò nello spazio concesso dal sistema dei due blocchi, fissando come linee guida l'atlantismo e l'europesismo¹. Parve poi oscillare tra due poli: “adagiarsi” nelle istanze dello schieramento d'appartenenza² ovvero intentare iniziative nazionali, anche con un certo velleitarismo, specialmente nel campo della mediazione tra gli schieramenti³. Secondo le parole di Romano, un “esercizio autosufficiente, destinato non tanto a promuovere la pace quanto a singolarizzare la sua posizione in Europa e a consentirle di cogliere qualche limitato beneficio di facciata”⁴. In ogni caso, l'Italia riuscì a ritagliarsi un ruolo tutto suo, che gli permetteva un certo riguardo nel concerto delle potenze occidentali e un certo fermento in politica estera.

In questo contesto, gli sconvolgimenti causati dal crollo del colosso sovietico e dalla riunificazione tedesca colsero l'Italia di sorpresa. All'improvviso, ci si trovò ad avere a che fare con un contesto completamente nuovo, richiedente capacità di reazione immediata: caduti i vincoli della guerra fredda, cadde anche quella sorta di legittimazione automatica che ne derivava. Ricrearne una nuova si configurò allora come una vera e propria sfida.

D'altra parte, il disgelo portò con sé anche potenziali vantaggi : rese nuovamente “disponibile” l'altra metà d'Europa. Il crollo progressivo dei regimi comunisti creò moltissime nuove opportunità che fino a quel momento erano rimaste in parte

1 Sintetizzare in poche righe l'accaduto è impresa ardua. Per una più completa panoramica della vicenda vedi L. Ferraris, *Manuale della Politica estera italiana 1947-1993*, Laterza, 1996

2 P. Pansa Cedronio, *Per una politica estera più nazionale*, Affari Esteri, anno XXXVIII n.109

3 L. Ferraris, op. cit., pag. 319

4 S. Romano, *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*. Bur, 1993 pag.240

congelate dalle differenze politiche e dal sistema economico non basato su regole di mercato. In questo contesto, per l'Italia divenne vitale il rapporto con la Jugoslavia, vera e propria porta per l'est Europa.

In questo contesto, l'Italia assistette alla rinascita di un potenziale “avversario” per i suoi interessi nell'area: la Germania, l'altra potenza geograficamente centrale in Europa, competitor rimasto a lungo depotenziato dalle dinamiche della guerra fredda.

1.1 .Panoramica storica dei rapporti tra Italia e Repubblica Socialista Federale Jugoslava

Come la carta ci mostra, i paesi che chiamavamo Jugoslavia sono territori con cui condividiamo un confine, terrestre e marino, molto lungo. Nel tempo, questo ha portato giocoforza ad un tessuto di rapporti capillari: relazioni economiche, sociali, culturali.

Durante la quasi cinquantennale vita della Repubblica Socialista Federale Jugoslava, le relazioni tra quest'ultima ed il nostro paese hanno subito diversi alti e bassi, configurandosi infine come buoni rapporti di vicinato.

Fondamentale è contestualizzare le vicende nel contesto storico in cui si sono svolte. Italia e Jugoslavia si sono trovati ad essere paesi cerniera tra i due blocchi, vicini ma separati da una forte differenza ideologica.

Con la fine della seconda guerra mondiale, nei due paesi si delinearono assetti politico economici che parevano inconciliabili: uno paese capitalista, l'altro comunista e fortemente legato all'Unione Sovietica. La possibilità di stabilire dei rapporti proficui sembrava perciò molto remota.

La situazione mutò di lì a qualche anno: nel 1948 la Jugoslavia ruppe con l'Unione Sovietica e si avviò in quel percorso politico alla ricerca di un'identità propria, percorso che l'avrebbe portata ad essere l'alfiere del Movimento dei paesi non allineati. Questo fatto avrà conseguenze molto rilevanti nei confronti dei rapporti con Roma, aprendo le prospettive per delle relazioni cordiali. Per l'Italia, da poco smarcatasi

dall'immagine di paese perdente e desiderosa di instaurare una politica estera più autonoma, l'allontanamento della Jugoslavia dal blocco significò trovarsi all'improvviso con un minore pericolo al confine est e con un potenziale nuovo partner. Tuttavia, i due paesi dovettero prima risolvere uno sgradevole contenzioso riguardante i confini. Esso riguardava la sovranità su Trieste e sul territorio circostante (739 km²), rimasta indefinita dalla fine della seconda guerra mondiale, e rivendicata da entrambe le parti. Il trattato di Parigi (1946) aveva regolato temporaneamente il dissidio, favorendo la creazione di un territorio libero nelle aree contese, diviso in due zone: la zona A, amministrata da un governo militare alleato, e la zona B, sotto amministrazione jugoslava. Nel 1954 la stipula del Memorandum di Londra mise un punto alla disputa: la zona A del territorio libero di Trieste venne assegnata all'amministrazione civile italiana, la zona B a quella jugoslava; in addendum, uno statuto allegato definiva il trattamento delle minoranze.

Sistematicamente quindi le contese territoriali, fu possibile gettare le basi per dei rapporti produttori. Già nel 1955, i due paesi firmarono a Roma un accordo di commercio e navigazione, conosciuto come "Accordi di Roma sugli scambi locali del piccolo traffico di frontiera".

È possibile quindi distinguere l'andamento dei rapporti in due fasi: una prima di relazioni praticamente nulle e unicamente basate sul contenzioso (1945-1954), ed una seconda di rapporti sempre più distesi e proficui, che culminò con la stipula del trattato di Osimo. Il memorandum aveva infatti lasciato insoluto il quesito sulla effettiva sovranità giuridica sulle due zone: la questione si appianò definitivamente con il trattato di Osimo, del 1975. Stipulato dal ministro degli esteri italiano Rumor e dal suo omologo jugoslavo Minic, il trattato riempì i gap giuridici e riconfermò la situazione territoriale con qualche minima correzione a favore dell'Italia.

I rapporti diplomatici tra i due paesi andavano sempre meglio, tanto da venir definiti spesso come esemplari per la risoluzione pacifica dei conflitti regionali nel contesto della guerra fredda, o il miglior risultato della diplomazia italiana⁵. In Belgrado, Roma vide la possibilità di sviluppare la vocazione ad una politica estera più originale ed

⁵ Ivi, pag. 244

attiva, che la potesse configurare come “onesto mediatore” nello scenario della guerra fredda. La distensione dei rapporti col vicino facilitò anche la politica interna, aiutando la distensione nei rapporti tra la sinistra e il governo. La normalizzazione portò con sé frequenti visite sia di Tito che delle massime cariche dello stato italiano, e un rifiorito interscambio economico. Poco a poco, Roma diventò per Belgrado il partner principale in quanto a concessione di prestiti e crediti⁶ diventando presto, con la Germania, primo partner commerciale jugoslavo. Non è esagerato sostenere che, a fine anni ottanta, la Jugoslavia era per l'Italia la prima priorità geografica in ambito europeo⁷.

Due erano le iniziative che concretizzavano nella pratica tale interesse: la Quadrangolare, a livello nazionale, e la Comunità di lavoro Alpe Adria, a livello regionale.

1.2 L'iniziativa Quadrangolare

Tuttora attiva con il nome di “Iniziativa Centro Europea”, la Quadrangolare nacque nel novembre 1989 a Budapest, con la firma di una dichiarazione congiunta tra Italia, Austria, Ungheria e Jugoslavia. Ambizioso era per l'epoca il progetto di unire in un unico soggetto un paese Nato, un paese del patto di Varsavia, un paese neutrale ed un paese non allineato.

Vide la luce un'iniziativa dallo scopo politico: creare un asse di collaborazione alternativo rispetto agli equilibri geopolitici preesistenti. Oltre che all'ambito politico, la collaborazione doveva riguardare anche l'economia e lo sviluppo tecnologico. Inoltre, si voleva creare una sorta di “rete di sicurezza” che si rivelasse utile nel caso di instabilità nell'area causate dai mutamenti che sarebbero potuti derivare dalla disgregazione del blocco sovietico. Altra mira del progetto era creare un contesto che portasse a maggiore integrazione. L'iniziativa diventerà infatti una sorta di porta per

⁶ S.Romano, *L'Italie et l'Europe du Danube et des Balkans*, in *Politique étrangère*, n.2/1992, pag. 351

⁷ IAI, *L'Italia nella politica internazionale, anno diciannovesimo 1990-1991*, Franco Angeli Editore, pag. 304

l'accesso per la comunità europea.

Per raggiungere questi obiettivi, si optò per una forma organizzativa molto snella, caratterizzata da nessuna struttura burocratica propria né vero e proprio status. Gli stati si avvicendavano annualmente alla presidenza, ed erano previste due riunioni dei ministri degli esteri e dei primi ministri l'anno. Il lavoro dell'iniziativa ruotava intorno ai gruppi di lavoro, che erano 13 ed erano presieduti ciascuno da un paese.

Il progetto fu sponsorizzato e fortemente caldeggiato dall'Italia e specialmente dall'allora ministro degli esteri De Michelis, che se ne considera padre fondatore. Egli immaginava un ipotetico asse Barcellona-Trieste-Budapest, che potesse dare la possibilità all'Italia di esercitare maggior influenza sull'area danubiano balcanica. Per far ciò, riteneva necessario che fosse compito dell'Italia avere un ruolo propulsivo nel supportare le strutture politiche ed economiche dei paesi in questione. Fu questa la ratio che spinse allo stanziamento di un'ingente quantità di fondi a favore della Quadrangolare.

De Michelis riteneva particolarmente interessante la partecipazione della Jugoslavia: infatti, durante i colloqui embrionali, fu l'Italia stessa ad insistere per l'inclusione jugoslava.

1.3 La Comunità di lavoro Alpe Adria

La Comunità di lavoro Alpe Adria riveste un ruolo pionieristico nell'ambito delle iniziative di cooperazione regionale. Nata nel novembre 1978 su iniziativa della regione Veneto⁸, raggruppa un grande numero di regioni di frontiera, sotto il vessillo del regionalismo internazionale. Le regioni italiane inizialmente associate furono il Friuli Venezia Giulia ed il Veneto. Successivamente si aggiunsero la Lombardia ed il Trentino Alto Adige. Per parte jugoslava aderirono le repubbliche di Slovenia e Croazia. Inoltre partecipano diverse realtà regionali ungheresi ed austriache.

Scopo dell'iniziativa è incentivare la collaborazione transalpina, dal punto di vista sia

⁸ L. Ferraris, op.cit., pag.445

prettamente economico -movimenti portuali, produzione e trasporto energetico- che culturale.

L'Alpe Adria creò uno spazio giuridico europeo originale, che permise la cooperazione tra sistemi sociopolitici ben diversi.

Due sono le differenze più salienti tra Iniziativa Quadrangolare ed Alpe Adria:

- l'una coinvolge entità statali e l'altra entità regionali.
- L'Alpe Adria, al contrario della Quadrangolare, dichiara di volere essere un mezzo di interscambio prettamente economico, tecnologico, commerciale e culturale, e di non avere velleità politiche.

2. Introduzione storica al processo di disgregazione jugoslavo

La crisi della federazione jugoslava può essere letta sotto diverse chiavi interpretative: come la fine di un progetto di convivenza impossibile, come un “ritorno” della storia dovuto al crollo del blocco sovietico e ai conseguenti mutamenti dell'equilibrio internazionale, come la scissione di un contratto sociale che ha perso la sua ragione d'essere⁹

La disgregazione fu solo all'apparenza improvvisa. In realtà, essa fu il prodotto di un processo graduale, le cui radici affondavano in dinamiche vecchie di decenni. Primo brutto colpo per la federazione fu la morte di Tito, l'architetto della costruzione identitaria ed istituzionale del paese, avvenuta il quattro maggio 1980. La dipartita del padre dello stato non fu affatto indolore. La Jugoslavia si trovò orfana di colui che aveva garantito la stabilità del paese fino a quel momento: il disegno di Tito era stato in grado di affrontare le crisi dovute sia all'andamento dell'economia che ai riflussi nazionalisti. La visione titina era stata finalmente inscritta nella costituzione del 1974, la nuova carta fondamentale, basata su un meccanismo che, riconoscendo apertamente le differenze tra le nazionalità, le riconciliava nel perseguire un interesse comune.¹⁰ Forte era quindi l'accento sul federalismo e sulle autonomie. L'ambizioso progetto morì con lui: uscito Tito di scena, non emerse nessuna nuova figura dirigente che avesse paragonabile credibilità e che fosse capace di tenere le redini in un contesto così originale. Gestire uno stato composto da sei gruppi nazionali (serbi, croati, sloveni, montenegrini, macedoni, musulmani) moltissimi gruppi etnici minori (ungheresi, rumeni, rom, italiani, turchi, cechi, ucraini, bulgari, albanesi, slovacchi, ecc), dalla diversa matrice religiosa, culturale e storica, non era impresa da tutti.

Inoltre il paese viveva sopra le proprie possibilità economiche ed il pericolo di tracollo economico era sempre al varco. Le rigide misure di austerità imposte dal fondo monetario internazionale permisero per diversi anni di evitare il peggio dal punto di

9 D. Caccamo, *La questione jugoslava (1989-gennaio 1992)*, in *Rivista di studi politici internazionali*, n.1/1992, pag. 51

10 L. Caputo, *Il puzzle jugoslavo e l'Italia*, in *Affari Esteri*, n.106/1995, pag. 341

vista finanziario. Ma l'austerità portò con sé il risveglio dei nazionalismi, stavolta senza una classe dirigente che sapesse tenerli a bada.

A fine anni ottanta, la Jugoslavia si trovò divisa al suo interno, ma unita dal malcontento: Slovenia e Croazia, le ricche repubbliche del nord, si sentivano frenate e sfruttate; le repubbliche del sud si sentivano abbandonate; la Serbia, invece, si sentiva costretta in un ruolo troppo marginale, sminuita della sua importanza nel contesto federativo.¹¹

La crisi kosovara del 1989 fu la prima avvisaglia del conflitto ormai alle porte. Il Kosovo era sempre stato un punto di tensione latente: dal 1968 era stato periodicamente teatro di agitazioni e proteste. Era una regione tra le più povere nel contesto jugoslavo, potendo contare unicamente su un'economia agricola di sussistenza. Decenni di ingenti investimenti provenienti dal centro non avevano migliorato la situazione.¹² Da sempre terra di migrazioni, nei decenni precedenti aveva visto il radicamento di una maggioranza albanese in continuo aumento demografico; altra nazionalità presente, sebbene in minoranza, era quella serba che, nonostante ciò, deteneva la maggior parte delle posizioni di potere.¹³ Per i serbi la memoria storica riveste questa terra povera di un alto valore simbolico: è la culla della religione e della coscienza nazionale serba. All'inizio del 1989, un'ondata di scioperi prese l'aspetto di una sommossa. Belgrado rispose con la repressione, che culminò con la perdita delle forti autonomie e del diritto di veto di cui il Kosovo aveva goduto fino a quel momento. La violenza con cui le rivolte vennero soffocate non allarmò solamente gli organismi internazionali come Onu, Csce e Comunità europea, ma anche le repubbliche del nord: sull'onda degli eventi, il parlamento sloveno votò una revisione costituzionale che sanciva il diritto all'autodeterminazione, riappropriava la repubblica della prerogativa di proclamare lo stato di emergenza ed eliminava il ruolo dirigente del partito¹⁴.

Per le élite politiche delle repubbliche, sempre più forte era il richiamo dell'autonomismo e del separatismo. La crisi politica andava di pari passo con la scarsa

11 G.W.Maccotta, *La crisi della Jugoslavia*, in *Affari esteri*, n.92/1991, pag. 703

12 J. Pirjevec, op.cit., pag 27

13 G.W. Maccotta, op.cit , pag 704

14 D. Caccamo, op. cit. , pag. 52

sicurezza economica: a fine anni ottanta, nonostante le esportazioni in crescita ed il debito pubblico in diminuzione, il tasso d'inflazione era altissimo (talmente elevato da costringere i lavoratori a convertire gli stipendi in marchi tedeschi al mercato nero), così come quello di disoccupazione.

Tra il 1989 e il 1990, seguendo la tendenza in corso in gran parte dei paesi dell'est Europa, la Jugoslavia decise di permettere elezioni libere e separate per ciascuna delle sue repubbliche. Questo accelerò la disgregazione, portando al potere i nazionalisti. Emerse, dal punto di vista elettorale, il fenomeno della “nazionalizzazione del comunismo”: i leader eletti furono sì di estrazione comunista o post comunista, ma tutti ponevano forte accento su una dimensione nazionale sempre più macchiata di sciovinismo. In Slovenia vinse una coalizione composta da partiti di ispirazione liberale- cattolica, che portò al potere il comunista riformista Kučan. Il discorso indipendentista aveva sempre più voce, in una repubblica etnicamente omogenea, che si sentiva da sempre più mitteleuropea che slava.

La Croazia vide l'affermarsi dell'Unione Democratica, partito di centro-destra, e del suo il leader Franjo Tudjman come presidente. Anche Tudjman proveniva dall'intellighenzia titoista, ma si distingueva per il suo credo basato su una concezione di uno stato nazionale che rivalutava il cattolicesimo e il recupero degli aspetti tradizionali della società croata, anche i più imbarazzanti, come il movimento Ustaša¹⁵

La Croazia all'epoca era abitata da circa 600mila serbi, il 12% della popolazione, concentrati prevalentemente in alcune aree (Slavonia, Krajina, Lika). Appena al potere, Tudjman prese dei provvedimenti atti a ridurre il peso dei serbi nella vita pubblica e nell'amministrazione croata. Inoltre, nel giugno del 1990 la Croazia si dotò di una nuova costituzione che prevedeva una grossa novità: i serbi, che aspiravano al ruolo di nazione costituente, vennero riconosciuti solo come minoranza. Questo, unito alla retorica fortemente nazionalista del presidente Tudjman, creò paura e opposizione tra i serbi croati, già prevenuti verso la Croazia per memoria storica.¹⁶ Le tensioni sfociarono nell'insurrezione di Knin, la capitale della Krajina, a maggioranza serba. I serbi di Croazia manifestarono violentemente contro l'autorità croata, prendendo in

15 D.Caccamo, op. cit., pag. 54-55

16 G.W. Maccotta, op. cit., pag 706

assalto i commissariati di polizia. Gli scontri a fuoco furono fermati solamente dall'intervento dell'Armata popolare.

In Serbia intanto brillava sempre più la stella di Slobodan Milošević. Nazionalista, con una brillante carriera di funzionario dell'apparato statale e del partito alle spalle, ne era divenuto presidente del comitato centrale nel 1986. Questa carica gli aveva aperto le porte per l'elezione alla presidenza di Serbia nel 1989, riconfermata popolarmente dalle prime elezioni libere e multipartitiche, datate dicembre 1990. Grazie al carisma che gli fece meritare l'appellativo di “vosd” (duce), riuscì a mettersi a capo di una coalizione eterogenea costituita da vecchi comunisti, nazionalisti e chiesa ortodossa, utilizzando una forte retorica nazionalista e rivendicando maggior spazio per le istanze serbe nello spazio federale.

In Bosnia Erzegovina, le prime elezioni libere videro l'emergere dei tre partiti “etnici”: quello musulmano, quello serbo e quello croato. La maggioranza relativa e quindi la presidenza andò al partito islamico, guidato dal presidente Izetbegović, figura che aveva fatto già parlare di sé a causa di una “dichiarazione islamica” scritta anni prima in analisi del mondo musulmano contemporaneo, che gli era costata un processo per fondamentalismo.

I rapporti tra le repubbliche erano sempre più tesi; nonostante ciò, sembrava irrealistico che la Jugoslavia potesse cessare di esistere e disintegrarsi. Così come gran parte della comunità internazionale, anche la politica estera italiana soffrì di questo errore di valutazione.

2.1 De Michelis alla Farnesina: una nuova politica estera per l'Italia

La fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta videro una sostanziale conferma degli equilibri di politica interna italiana. Tra il 1987 e il 1992 si avvicendarono quattro governi, alla guida dei quali trovò sempre posto un democristiano: Gorla, De Mita, Andreotti. Stabile rimaneva il sistema del pentapartito, ovvero la collaborazione di cattolici, socialisti e partiti laici minori, ma sempre più ampio era il divario tra

cittadini e istituzioni. Forti erano le disfunzioni e le inefficienze, e deboli le risposte ai grandi problemi quali la criminalità organizzata, lo sviluppo del sud, il debito pubblico in rapido aumento. Tale stabilità solo apparente sarebbe stata definitivamente minata da un'inchiesta giudiziaria, nel 1992, che svelò la realtà di Tangentopoli, ovvero come i rapporti che intercorrevano tra i partiti della maggioranza fossero all'insegna della corruzione e del clientelismo. Il ruolo internazionale dell'Italia avrebbe sofferto di queste contraddizioni interne, così come le vicende esterne ebbero un peso preponderante nella politica interna, e nell'avanzare di questa crisi.

In ogni caso, gli anni tra il 1987 e il 1989 si caratterizzarono per un estremo interventismo in politica estera. I governi succedutisi in questo periodo credettero che l'impegno per la distensione internazionale avrebbe permesso di ottenere vantaggi politici ed economici. Emblema di questa tendenza, il ministro degli esteri Gianni De Michelis. Successore di Andreotti, egli entrò in Farnesina nel luglio 1989, per rimanerci fino a giugno del 1992. Veneziano di nascita, quindi forse per questo più interessato alle dinamiche dell'est, egli si distinse per una politica estera intraprendente, orientata ad una considerazione: gli equilibri europei erano in via di ridefinizione e bisognava condizionarli a favore dell'Italia.

Le scelte di politica estera del ministro furono guidate da un preciso scheletro teorico. Secondo De Michelis, l'Italia ha avuto storicamente tre assi di politica estera: un asse “europeo occidentale”, un asse “centroeuropeo-balcanico” ed un asse “mediterraneo”. Le guerre mondiali e la guerra fredda avevano inibito la possibilità di influire su due di questi tre assi, congelando quello centro europeo e riducendo la capacità di influenza di quello mediterraneo. Con la Germania occupata a gestire una riunificazione e quindi meno concentrata sulla politica estera, i tempi erano buoni per riacquistare la propria influenza nell'asse centro europeo. Era necessario perciò sostenere la fase di transizione delle strutture politico-economiche dei paesi che stavano affrontando l'uscita dal blocco sovietico, con particolare attenzione verso l'area danubiana. Quindi, obiettivo della politica estera italiana doveva essere creare un equilibrio continentale

che non fosse più incentrato sull'asse “Parigi-Bonn”¹⁷. Obiettivo era la creazione di un asse alternativo, l'asse “Barcellona-Trieste-Budapest”, erede della tradizione mitteleuropea.¹⁸ Questo progetto avrebbe permesso di rilanciare il ruolo internazionale dell'Italia, rendendola punto di riferimento per i paesi dell'est Europa, e ponte per il loro avvicinamento alla comunità europea. D'altra parte, avrebbe posto un argine all'espansione dell'influenza tedesca nella regione.

De Michelis stesso affermò “ogni paese europeo ha una specifica responsabilità geopolitica in una determinata area. È chiaro quindi che l'Italia deve avere nei Balcani un ruolo proprio, nell'ambito comunitario”¹⁹

Per il ministro, la miglior maniera di trasporre la teoria nei fatti sarebbe stata la creazione di un'area di cooperazione economica, culturale e scientifica, che avrebbe inevitabilmente portato ad un legame politico. Per far ciò, si ispirò a piene mani al lavoro della Comunità Alpe Adria, che nel precedente decennio aveva raccolto buoni successi a livello di cooperazione regionale, e cercò di riprodurla a livello nazionale. Nel novembre del 1989 vide così la luce l'Iniziativa Quadrangolare.

Iniziativa parallela e mirata a rilanciare il ruolo dell'Italia nell'Adriatico fu l'Iniziativa Adriatica, lanciata dal vertice italo jugoslavo di Umago del settembre 1989, aperta anche a Grecia ed Albania, che però non ebbe molta fortuna.

Gli ambiziosi progetti di De Michelis dovettero presto scontrarsi con un elemento imprevisto: il disfacimento di una delle unità statuali più importanti per l'architettura della Mitteleuropa, ovvero la Jugoslavia.

Già nel 1990 si erano fatti più chiari gli accenni della crisi in arrivo: a fine gennaio, i delegati sloveni e croati avevano abbandonato il XIV congresso della lega dei comunisti, dove si discuteva della riorganizzazione dell'assetto istituzionale dello stato, sancendo di fatto una frattura che era già palpabile nelle parole della classe dirigente delle due repubbliche. Il parlamento sloveno mise subito in chiaro le velleità secessioniste, dichiarando a inizio luglio la piena sovranità della repubblica, e ponendo

17 L.V. Ferraris, *Dal Tevere al Danubio: l'Italia scopre la geopolitica da tavolino*, in *Limes*, n. 1-2/1993

18 L. Ferraris, *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, ed. Laterza, Roma, 1996

19 G. De Michelis, *Così cercammo di impedire la guerra*, in *Limes*, n 1/1994, pag 235

sotto sua giurisdizione la forza di difesa territoriale.²⁰ Un plebiscito organizzato a fine dicembre vide la schiacciante vittoria del fronte secessionista. L'esempio fu subito seguito dai croati che a fine dicembre, votando la nuova costituzione, si dichiararono stato sovrano.

Per arginare le spinte centrifughe e placare gli spiriti secessionisti, il governo federale introdusse due grandi novità: l'economia di mercato e il pluralismo politico

Le avvisaglie della disgregazione jugoslava furono malamente accolte a Roma, dove forte era la convinzione che la Jugoslavia dovesse rimanere unita. Le ragioni a favore dell'unità erano parecchie, innanzitutto la già citata volontà di mantenere un equilibrio geopolitico favorevole in est Europa. Altra ragione era il timore che l'instabilità politica avrebbe potuto incentivare l'arrivo di una forte ondata di rifugiati, per non parlare del rischio che le spinte secessioniste slovene e croate si diffondessero in Italia, galvanizzando gli indipendentisti altoatesini. Inoltre, un nuovo contesto politico avrebbe potuto minacciare la minoranza italiana residente in Istria, che fino a quel momento era rimasta riunita in un unico stato, e difesa dalle clausole di Osimo.

La classe dirigente italiana era decisamente favorevole al mantenimento dello status quo. Lo stesso De Michelis lo affermò chiaramente nella primavera del 1991, rivolgendosi alla controparte slovena: “Signori miei, in Europa non c'è più spazio per nuovi stati, e voi sicuramente non volete trasferirvi in un altro continente”²¹ Per questo motivo, l'Italia dedicò particolare attenzione alle relazioni col suo vicino. Il passaggio a un'economia di mercato mise a dura prova le già provate finanze jugoslave; individuando nella crisi economica uno dei maggiori fattori disgreganti, il governo italiano si prodigò nel dispensare crediti e aiuti. Nel 1988 vennero erogati oltre 500 miliardi di lire, divisi fra crediti per aiuti e crediti commerciali. Nel gennaio 1989

20 “era questa una specie di esercito parallelo, voluto da Tito nel 1968 dopo l'invasione del patto di Varsavia nella Cecoslovacchia per assicurarsi il controllo del territorio in accordo con la tradizione partigiana, anche se l'armata popolare avesse dovuto ritirarsi verso il centro del paese. Attuata su base repubblicana, la difesa territoriale fu presa particolarmente sul serio in Slovenia, le cui autorità fino dagli anni settanta furono sospettate dai centralisti di Belgrado di volerla costituire in forza armata propria” Pirjevec, op. cit. pag 43

21 J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Einaudi, 2001, pag 35

Roma stanziò altri 19 milioni di dollari, per la costruzione di infrastrutture stradali tra i due paesi.²² Inoltre, la diplomazia italiana si prodigò moltissimo per l'ingresso di Belgrado nella Quadrangolare, sperando che il passaggio a un'economia capitalista sarebbe stato più "soft" se inquadrato nel contesto dell'iniziativa.

Roma si impegnò a sostenere il governo federale, appoggiando il primo ministro Marković, ritenuto un moderato. Questo sostegno emerse chiaramente dai vari incontri bilaterali tra le alte cariche dei due stati, tra i quali spiccano i colloqui Andreotti-Marković del settembre 1989, in cui i ministri degli esteri Loncar e De Michelis sottoscrissero la dichiarazione di intenti che avrebbe dato vita all'Iniziativa Adriatica.

Il sostegno alla federazione e la volontà di cooperazione economica furono ancora una volta confermate dall'ultimo incontro italo jugoslavo, svoltosi a Verona il 20 ottobre 1990. Il presidente Andreotti, alla presenza del primo ministro e del ministro degli esteri federali, auspicò una "soluzione senza traumi" per la crisi, ascoltando le richieste dei due delegati jugoslavi, che reclamavano la necessità di maggior cooperazione economica.

Poche settimane dopo, in occasione dell'apertura di un nuovo consolato a Zagabria, De Michelis, alla presenza di Tudjman, si espresse nuovamente a favore della federazione, mettendo in guardia dai rischi della disintegrazione.²³

Il 1991 si aprì all'insegna della tensione: all'inizio di gennaio, la presidenza federale ordinò a Slovenia e Croazia di sciogliere tutti i reparti illegalmente armati, ottenendo il netto rifiuto delle due repubbliche. Pochi giorni dopo, il parlamento sloveno rispose approvando una risoluzione sulla dissoluzione della Jugoslavia, mentre quello croato ne adottò una che stabiliva il primato della legislazione croata su quella federale. Intanto la situazione in Krajina si faceva sempre più critica: Plitvice fu teatro di violenti scontri a fuoco tra polizia croata e serbi di Croazia; questi ultimi, poco dopo, dichiararono l'istituzione della Repubblica serba di Croazia, con capitale a Knin.

In questo clima di crescenti tensioni si collocò la prima vera crisi istituzionale della

²² L.V. Ferraris, op. cit., pag. 444

²³ Iai, op. cit., pag. 440

federazione, ovvero la mancata elezione del croato Mesić alla presidenza federale. Per costituzione, la presidenza federale era affidata a rotazione agli esponenti di ciascuna repubblica. Per la prima volta, a causa del voto contrario dei membri serbi, montenegrini, kosovari e voivodi, non ci fu la maggioranza per eleggere Mesić, croato e di turno. Si creò inevitabilmente una situazione di stallo. Per cercare di dare una scossa alla situazione, dall'estero giunsero presto i riconoscimenti al nuovo presidente; l'Italia lo riconobbe ufficialmente come nuovo presidente il 22 aprile.

Nei mesi precedenti, il presidente del consiglio italiano aveva incontrato, in separata sede, importanti delegati delle repubbliche ribelli: Peterle, primo ministro sloveno, e Tudjman, presidente croato. Entrambi avevano sostenuto che una revisione della costituzione fosse vitale, auspicando la creazione di una confederazione di repubbliche indipendenti, sul modello della comunità europea.

Tudjman si era spinto più in là, accusando la Serbia di eccessiva intransigenza, cosa che, secondo il presidente croato, era ciò che aveva portato le due repubbliche ribelli a chiedere l'indipendenza.

Andreotti, da parte sua, aveva auspicato una soluzione condivisa e assicurato il sostegno italiano al governo federale. Il sostegno si era subito tradotto in pratica: pochi giorni dopo la Sace, società a controllo governativo, aveva deciso lo stanziamento di un altro ingente credito (800mld di lire) da destinare alla Jugoslavia, nel tentativo di carburare la ripresa.²⁴

Ma la situazione aveva già raggiunto il punto di non ritorno. Il 25 giugno 1991 Croazia e Slovenia dichiararono la propria indipendenza dalla federazione. Per il parlamento croato, abbandonato dai deputati serbi, la dichiarazione doveva avere una valenza prevalentemente simbolica. Lubiana invece agì, autorizzando la guardia territoriale a passare ai fatti. Il piano prevedeva un'immediata presa del controllo dei posti di frontiera. Questo rischiò di andare a monte a causa di un'imprudenza di uno dei membri della presidenza della repubblica: poche ore prima della dichiarazione

²⁴ Iai, op. cit., pag 440

d'indipendenza, egli rivelò i piani al console italiano, che subito avvertì Roma. Ma, per quanto quest'ultima comunicasse tempestivamente i fatti al governo federale, i tempi erano ormai troppo stretti perché l'armata popolare potesse attivarsi per prevenire l'accaduto.²⁵ Il venticinque giugno stesso quindi la guardia slovena aveva già preso possesso di tutti i posti di frontiera e issato i simboli nazionali. Una vera e propria lotta per accaparrarsi gli introiti doganali insomma, in quanto la Slovenia, nel dichiarare la scissione, stabilì però di mantenere il proprio rappresentante nella presidenza federale²⁶.

Seppur ritardata, la reazione dell'armata federale non si fece attendere: occupazione della Slovenia e presidio dei confini con l'Ungheria, l'Austria e l'Italia.

Slovenia e Croazia fecero appello alla comunità internazionale nella speranza di ottenere l'agognato riconoscimento. Anche l'Italia si trovò di fronte all'annosa questione: riconoscere e accettare la dissoluzione della Jugoslavia, o non riconoscere e continuare a credere nella federazione? Il governo italiano continuò in linea con ciò che era stato fatto fino a quel momento: pieno sostegno ad una Jugoslavia unita.

2.2 La “regionalizzazione” della politica estera: il Nordest per il riconoscimento delle repubbliche secessioniste

A livello nazionale, la linea unitaria dettata dal governo italiano è stata condivisa anche dal principale partito di opposizione, quello comunista, che si dichiarò favorevole ad una politica che conducesse ad una soluzione entro il quadro di una Jugoslavia unita e democratica. Nonostante ciò non mancarono le voci di dissenso, che leggevano nella linea diplomatica del governo un mero tentativo di mantenere lo status quo in est Europa²⁷. Per l'opposizione, la Jugoslavia federale era una realtà ormai obsoleta che necessitava un rinnovamento.

Grande sostenitore di questa posizione fu il partito Radicale, capeggiato dal leader

²⁵ J.Pirjevec, op.cit., pag 40

²⁶ D.Caccamo, op.cit., pag55

²⁷ Iai, op. cit., pag 48-49

Pannella. Non mancavano però eccezioni provenienti dalla compagine governativa, come il presidente della camera Piccoli o il socialista Bettiza.

Le grandi protagoniste del dissenso alla linea governativa furono però le élite politiche ed economiche venete e friulane. Nell'analisi della politica estera condotta dall'Italia nei confronti della gestione del processo di disgregazione jugoslavo, non si può prescindere dal ruolo da loro giocato.

Come già detto, le due regioni condividevano con Slovenia e Croazia l'appartenenza alla comunità di lavoro Alpe Adria, l'iniziativa che dal 1978 riuniva soggetti disparati ma tutti appartenenti a quell'area che in passato era chiamata Mitteleuropa: tre länder austriaci, due repubbliche socialiste jugoslave, due regioni italiane e diverse provincie di uno stato appartenente al blocco militare sovietico, l'Ungheria.

Definita da Andreotti “utile strumento di fiancheggiamento dell'azione di proiezione estera dell'Italia”²⁸, le opportunità che Alpe Adria offriva erano state presto comprese dai dirigenti politici delle regioni italiane aderenti, specialmente dalle élites friulane; come “cerniera tra est e ovest”, il Friuli Venezia Giulia poteva aspirare ad un ruolo economicamente rilevante nell'area est europea. Nel gennaio 1991, questo venne riconosciuto perfino da una legge statale, la legge sulle aree di confine, che investiva il nord del ruolo di “mediatore economico” con l'est Europa²⁹. In questo contesto, fondamentale era coltivare al meglio i rapporti con le due repubbliche socialiste. Le classi politiche ed economiche del Triveneto, sulle quali spiccavano i presidenti regionali Biasutti e Bernini, si erano conseguentemente impegnate in ingenti investimenti, sia sul fronte economico che su quello culturale. Nel Triveneto delle ricche realtà industriali, a molti faceva gola la prospettiva di intessere relazioni sempre più strette con l'est, considerato che, già nel 1991, ben un terzo delle esportazioni friulane erano in Slovenia.³⁰

Si era venuto a creare quello che Sema su “Limes” definisce “resel mitteleuropeo”: un intreccio di interessi politici ed economici, rappresentati da imprenditori e politici locali, una sorta di “rete parallela” a quella delle istituzioni, una “presenza discreta”

28 A. Sema, *Estate 1991: gli amici italiani di Lubiana*, in *Limes* n. 1/1994, pag.216

29 Ivi, pag 217

30 P. Sebastiani, *Il governo, l'opinione pubblica e la ex Jugoslavia*, in *Affari esteri*, n.112/1996, p.815

con una “reale capacità di politica estera regionale”³¹; una lobby insomma, che cercava di ritagliarsi sempre maggiore autorità di manovra rispetto a Roma.

Lo stesso ministro degli esteri sloveno Peterle riconoscerà questa politica estera parallela. In un'intervista, parlerà di politica estera “del governo, dei comuni e quella delle regioni vicine alla frontiera” e tra queste “c'erano grandi differenze”³²

Le due repubbliche jugoslave avevano ben compreso la convenienza che accattivarsi l'interesse delle classi politiche del Triveneto avrebbe per loro rappresentato. Questa presa di coscienza valse in particolar modo per la Slovenia, che capì subito l'importanza che il supporto del triveneto poteva avere nel processo di emancipazione politica dalla federazione e nel risanamento dei conti statali, messi a dura prova dalla crisi economica jugoslava. La politica slovena puntò a fare degli esponenti italiani dell'Alpe Adria, in particolare Biasutti, i portavoce delle proprie istanze presso il governo italiano.

Si creò una situazione paradossale: mentre a Roma si lavorava per una Jugoslavia unita, il triveneto andava per la propria strada predicando l'indipendenza per le repubbliche secessioniste. Nel gennaio 1991, ben sei mesi prima delle dichiarazioni d'indipendenza, ebbe atto un incontro molto indicativo della tendenza in atto, patrocinato da Biasutti. I leader sloveni e croati si incontrarono con i presidenti delle regioni del nord est, alla presenza del ministro Bernini. I colloqui verterono su una rinnovata collaborazione transfrontaliera, che avrebbe avvicinato le due repubbliche alla Comunità Europea, una volta dichiarata l'indipendenza. Inoltre, già nel febbraio del 1991, Biasutti aveva fatto approvare dal consiglio regionale friulano una relazione che criticava la posizione neutrale del governo e auspicava rinnovato appoggio alle istanze di democratizzazione di Slovenia e Croazia³³. Oppure, nel giugno del 1991, il presidente del consiglio regionale friulano e quello della provincia di Udine, discutendo con funzionari dell'ambasciata americana, si pronunciarono nettamente a favore del diritto all'autodeterminazione³⁴. Ci furono perfino prese di posizione in

31 A. Sema, op.cit., pag. 215

32 A. Sema, *Orfana di Roma Trieste guarda a Lubiana*, in *Limes*, n. 3/1994, pag. 231

33 M. Bucarelli, *La “questione jugoslava” nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Aracne editore, 1998, pag.98

34 A. Sema, *Orfana di Roma Trieste guarda a Lubiana*, in *Limes* n 3/1994, pag. 218

diretta nazionale, come quella del sindaco di Gorizia che, in piena crisi (il primo luglio), dichiarò al telegiornale nazionale che “ il popolo italiano (deve) dimostrare la propria solidarietà a questo popolo che chiede quello che chiede ogni popolo, chiede di essere riconosciuto in Europa”³⁵

La grande mobilitazione a favore delle repubbliche secessioniste si rispecchiò presso la stampa locale, di proprietà dei grandi industriali del Triveneto: il “Piccolo”, diffuso a Trieste e Gorizia, di proprietà dell'industriale democristiano Carlo Melzi Segre, che possedeva anche il *Messaggero Veneto*; Il “Gazzettino”, fortissimo in vendite in Veneto e posseduto da diversi industriali veneti, tra cui Luigino Rossi, padrone di un'industria calzaturiera e del 10% delle azioni del Piccolo.³⁶

Da notare è che a Roma e nel nordest erano al potere gli stessi partiti, Psi e Dc. La situazione creò quindi aspri dissidi intra-partitici. Emblematico di questa situazione il socialista Saro, che arrivò ad accusare il compagno di partito De Michelis di condurre una politica estera finalizzata ai propri rapporti personali con Milošević e la dirigenza serba³⁷

2.3 L'invio della Troika e gli accordi di Brioni

Il 25 giugno 1991 Slovenia e Croazia dichiararono la propria indipendenza dalla federazione jugoslava. La notizia colse di sorpresa la comunità internazionale, specialmente i paesi della comunità europea, i cui governi in quel momento erano riuniti in Lussemburgo, a Vianden.

Unanime fu il parere che fosse necessario fare qualcosa ³⁸. Il vertice produsse quindi un comunicato che auspicava che la presidenza jugoslava tornasse a rispettare la rotazione, che fosse preservata l'unità territoriale della federazione, e che ci fosse il

35 P. Sebastiani, op. cit., pag 815

36 A. Sema, ibidem, pag. 231

37 A. Sema, *Estate 1991 gli amici italiani di Lubiana*, in *Limes* 1/1994, pag. 218

38 “la comunità europea, da tempo desiderosa d'instaurare una politica estera indipendente da Washington, e di far dimenticare la propria inettitudine durante la guerra del golfo, colse invece con entusiasmo l'occasione propizia”. Per approfondire lo studio dell'operato della Comunità europea, si consiglia J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, Einaudi, 1996. qui cit. pag.48

rispetto dei diritti delle minoranze. Inoltre si deliberò di attivare la procedura d'intervento per i casi di crisi della Csce³⁹.

Per garantire tempestività si decise infine di adottare la proposta di Roma che mirata alla ricerca di una soluzione veloce alla crisi: l'invio immediato di delegati europei che avessero il compito di mediare tra il governo federale e i secessionisti. La missione venne chiamata "Troika" in quanto composta da tre ministri degli esteri della comunità: quello del paese che ne aveva la presidenza in quel momento, il lussemburghese Poos, il suo successore, l'olandese Hans Van den Broek, e il suo predecessore, De Michelis. Fu il presidente del consiglio italiano stesso, Andreotti, a sostenere la necessità di questo intervento, sostenendo che la comunità non potesse limitarsi a un mero approccio "burocratico-diplomatico", ma dovesse fare qualcosa in più. L'intervento diretto avrebbe fatto meglio "di tre mesi di trattative sulla necessità di una politica estera comune", sostenne Andreotti.

La diplomazia italiana, nel tentativo di ritagliarsi un ruolo sempre più di spessore e responsabilità, interpretò il passaggio della propria mozione come un grande successo. "Noi siamo in una posizione particolarmente delicata...siamo stati noi a proporre di mandare la Troika subito, quindi ci siamo assunti un rischio per conto di tutti...la delicata e difficile posizione che ha assunto l'Italia non è soltanto una sorta di real politik, ma è la ricerca di una via difficile, che è anche l'unica possibile per riuscire quantomeno a gestire la transizione della Jugoslavia, qualunque sia lo sbocco finale, in un modo politico e pacifico", dichiarò il ministro degli esteri all'agenzia di stampa Ansa il giorno stesso⁴⁰.

La Troika, secondo De Michelis, avviò un rapido negoziato, proponendo una soluzione che avrebbe favorito la mediazione: "proponiamo un "pacchetto Europa": accettiamo la volontà indipendentista slovena e croata, espressa in modo democratico, chiediamo di sospendere l'efficacia della dichiarazione di indipendenza per tre mesi, per negoziare una soluzione globale alla crisi jugoslava".⁴¹ I croati accettarono subito, al contrario degli sloveni che, secondo il ministro, cercavano di "batter il ferro finché è

39 Per approfondire la conoscenza della Csce si consiglia Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno diciannovesimo*, Franco Angeli editore, pag 55-66

40 P. Sebastiani, op. cit., pag. 812

41 G. De Michelis, op. cit., pag. 232

caldo”; da lì la decisione di continuare con le operazioni di guerra, istigando la reazione di Belgrado e mettendo in scena quella che secondo De Michelis, più che una guerra, fu un capolavoro della propaganda.

Il rifiuto iniziale sloveno rese necessaria una seconda missione della Troika. Stavolta la presenza italiana non fu diretta: il primo luglio la presidenza della Comunità Europea era passata ai Paesi Bassi, quindi De Michelis lasciò il suo posto al portoghese Joao de Deus Pinheiro.

Infine anche la Slovenia, rappresentata dal presidente Kučan, sottoscrisse il compromesso raggiunto con l'aiuto della Troika, concretizzatosi negli accordi di Brioni del 7 luglio. Gli accordi confermavano il cessate il fuoco, la sospensione per tre mesi dell'efficacia delle dichiarazioni d'indipendenza, la volontà di partecipare a incontri sul futuro della federazione, l'impegno a non riconoscere nessun atto unilaterale; infine la Serbia accettava la legittimità del presidente federale di turno, il croato Mesić.

Il memorandum si configurava come un tentativo di salvare le posizioni di tutti, sebbene inconciliabili. Soprattutto si era evitato di prendere una chiara posizione sull'annosa questione dell'indipendenza slovena e croata. Una cosa sembrò però chiara: scaduta la moratoria, la Slovenia non aveva alcuna intenzione di tornare all'assetto istituzionale precedente al 25 giugno. Nonostante l'ira di Belgrado, la cosa sembrò ormai fatta. L'armata popolare iniziò a ritirarsi dalla Slovenia già il 3 luglio; il giorno dopo, gli sloveni avevano preso il possesso dei posti di frontiera.⁴² L'indipendenza slovena c'era già de facto; il vero problema era la Croazia, come De Michelis confidò durante la stesura degli accordi al ministro degli esteri sloveno Rupel: “ascolta, la moratoria durerà tre mesi, poi farete quello che desiderate. Nessuno dubita che la Slovenia sarà indipendente. Il problema grosso è la Croazia”⁴³

De Michelis ricorda quei giorni come un grande successo italiano e personale, e descrive la Troika come primo atto di politica estera comune europea.⁴⁴ I problemi però non erano affatto risolti.

42 J. Pirjevec, op. cit., pag. 51

43 J. Pirjevec, ivi

44 G. De Michelis, op.cit., pag 232

2. 4 Il riconoscimento di Slovenia e Croazia

Le volute ambiguità sulla definizione dello status sloveno presenti negli accordi di Brioni non erano state volute per mettere d'accordo solo i diversi elementi della federazione jugoslava. Anche nel panorama europeo, la questione sul riconoscere o meno l'indipendenza di Slovenia e Croazia si poneva come estremamente spinosa. Formalmente uniti nell'affermare la volontà di una Jugoslavia unita e confederale, i paesi della comunità europea erano invece divisi in due schieramenti: lo schieramento di maggioranza, capeggiato dalla Francia di Mitterrand, assolutamente contrario al riconoscimento, e quello tedesco, che riteneva questo fosse necessario e dovuto.

Il timore della maggior parte dei paesi europei era di creare un pericoloso precedente: molti erano gli stati multinazionali nell'est Europa e non si poteva rischiare di scatenare un'ondata disgregatrice.

Purtroppo il memorandum di Brioni non fu sufficiente a placare le ostilità. Mentre il contesto sloveno andava stabilizzandosi, quello croato era sempre più preoccupante.

Gruppi paramilitari serbi, preso atto che la federazione avrebbe avuto ancora vita breve, attaccarono le aree croate a maggioranza serba, nel tentativo di cacciare le altre etnie. Distrutto il sogno di una Jugoslavia unita, il nuovo obiettivo era creare un'entità che riunisse tutti i serbi sotto lo stesso governo. Iniziò quindi una lunga stagione di violenza in Krajina e Slavonia orientale; La violenza raggiunse picchi inauditi nell'autunno del 91 con l'assedio di Vukovar, in Slavonia, città a presenza etnica mista, che sarebbe rimasta sotto assedio per tre mesi. Nel mese di ottobre la presidenza federale cessò di esistere: il blocco serbo (serbi, voivodi, kosovari e montenegrini) prese il potere escludendo i rappresentanti bosniaci e macedoni. Questo portò alle dimissioni delle massime cariche della federazione: il presidente Mesić, il ministro degli esteri Loncar e il primo ministro Marković.

La situazione si faceva sempre più allarmante ed i tentativi della diplomazia europea di mediare tra le parti fallivano uno dietro l'altro. Era difficile ormai non chiamare gli

avvenimenti guerra civile. Gli accordi di Brioni avevano clamorosamente fallito, e la comunità europea si trovò nella situazione di decidere che fare. I tentativi di negoziato e piani di pace, come quello proposto dalla Conferenza di Den Haag per il futuro della Jugoslavia, non andavano a buon fine. In più si avvicinava la scadenza della moratoria sul riconoscimento di Slovenia e Croazia, ed era necessario riuscire ad arrivare a una soluzione comune al riguardo, in maniera tale di riuscire a dare almeno la parvenza di una politica estera comune. I paesi contrari al riconoscimento, come Francia e Gran Bretagna, continuavano a ribadire che, riconoscendo Slovenia e Croazia, il conflitto si sarebbe allargato anche alla Bosnia e alla Macedonia, in quanto legittimare la secessione di una minoranza avrebbe implicitamente legittimato anche quella di tutte le altre. Favorevole al riconoscimento era invece la Germania, in prima linea nel dichiarare che la Jugoslavia non esisteva più e quella in atto non era una guerra civile ma una guerra di oppressione, ed era quindi necessario un intervento internazionale.

Durante l'autunno di sangue del 1991, molti paesi europei prima favorevoli alla federazione iniziarono a dubitare della loro posizione. Ma la Germania calcò la mano e non lasciò tempo alle discussioni: alla fine di novembre, dichiarò che entro dicembre avrebbe proceduto al riconoscimento, principio di unanimità tra paesi della comunità europea o meno. L'aut aut tedesco era un chiaro tentativo di mostrare agli alleati europei come il proprio peso politico fosse tornato fondamentale.

La decisione colse Roma impreparata, ma fu accolta con piacere dalle fila dell'opposizione, che continuavano ad ingrossarsi. La politica filounitaria del governo era sempre più messa in discussione, e l'eventualità del riconoscimento sembrava sempre più qualcosa di inevitabile. Già poco prima della firma del memorandum di Brioni, il 4 luglio, De Michelis aveva esposto la nuova posizione del governo nel corso di un dibattito alla camera: la priorità rimaneva l'unità jugoslava, ma non si poteva escludere il riconoscimento in caso di soluzione negoziata con la Comunità Europea. Inoltre ad agosto il parlamento abrogò, a solo favore della Slovenia, l'embargo sui crediti deciso poco dopo l'inizio degli scontri, seguendo l'esempio di Germania e Austria.

Oltre che a livello politico, la causa indipendentista iniziò ad essere sempre più

legittimata dall'opinione pubblica, che inorridì al livello di violenza che si raggiunse in quei mesi in Krajina e Slavonia. Vedere in televisione interi villaggi croati aggrediti da gruppi paramilitari serbi fece solidarizzare la gente con la causa indipendentista croata.

Anche la chiesa cattolica contribuì molto alla legittimazione della causa indipendentista, considerato il suo grande peso nella vita pubblica italiana. Storicamente cattoliche, Slovenia e Croazia erano molto appetibili per il Vaticano, una volta liberatesi dal giogo della Jugoslavia comunista. In primo momento neutrale, il papa prese presto posizioni più chiare. Da quando, Il 28 giugno, parlò di “legittime aspirazioni”⁴⁵ slovene e croate, non fece più mancare l' appoggio alle repubbliche secessioniste e le critiche alle posizioni della Ce. A fine agosto il papa, in visita a Budapest, si rivolse alle svariate centinaia di croati convenuti, promettendo di poter essere “in un giorno non lontano da voi in Croazia”⁴⁶. Le istanze vaticane si concretizzarono nell'incessante lavoro del volontariato cattolico, che diede il suo apporto per tutto il periodo del conflitto.

Ciò che però più contribuì a forgiare l'opinione popolare e a cambiare la posizione governativa fu il lavoro della lobby del nord est, ricollegabile alla Comunità di lavoro Alpe Adria.

Come abbiamo visto, il “resel” lavorava già da ben prima gli accordi di Brioni in favore del riconoscimento, facendo sì che le istanze slovene e croate avessero la massima risonanza possibile.

La risonanza degli eventi fu garantita sia a livello politico che a livello mediatico, grazie ai giornali e ai mezzi radiotelevisivi in mano agli esponenti della lobby.

L'Alpe Adria intraprendeva azioni sempre più ardite ed in opposizione diretta alla Farnesina. Clamoroso è ciò che accadde il 3 luglio: con i lavori della Troika in corso, l'assemblea della Comunità si riunì a Klagenfurt per un meeting straordinario, dedicato alla crisi in atto, ed approvò una risoluzione che supportava l'indipendenza slovena e croata. I membri chiedevano un immediato cessate le ostilità, l'invio di osservatori

45 D. Del Rio, *Messaggio del papa ai ribelli “giuste aspirazioni”*, in *Repubblica*, 30 giugno 1991

46 P. Sebastiani, op. cit., pag. 823

internazionali e si impegnavano a far pressione sui propri governi per il riconoscimento di Slovenia e Croazia, in linea con il loro diritto all'autodeterminazione. Offrivano poi un sostegno finanziario alle repubbliche secessioniste⁴⁷. Con questo atto, veniva a crearsi una vera e propria politica estera regionale, in netta opposizione con quella governativa, per quanto gli artefici di entrambe appartenessero alla stessa maggioranza.

Appena qualche giorno dopo, il 9, i presidenti di Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige incontrarono il primo ministro croato Manolić, in compagnia del ministro Bernini. In quest'incontro, gli esponenti politici confermarono la volontà di stringere accordi di cooperazione economica con Slovenia e Croazia, non celando il forte significato politico che questo avrebbe avuto.⁴⁸ Particolarmente degno di nota è il lavoro del presidente della giunta regionale friulana Adriano Biasutti, che diventò il referente numero uno delle rivendicazioni slovene e croate a Roma, vero e proprio ambasciatore presso i salotti politici della capitale, tanto che Kučan stesso lo definì “avvocato della Slovenia presso il governo italiano”⁴⁹. Biasutti riuscì ad accattivarsi le simpatie di molti importanti esponenti politici, tra cui Craxi.⁵⁰ Particolarmente stretto diventò il rapporto tra quest'ultimo e il presidente della repubblica Cossiga. Cossiga regalò a Biasutti il suo capolavoro politico, sottostando ad incontrare a Gorizia, nel novembre 1991, il presidente e il primo ministro sloveni, evento che equivalse a un riconoscimento di fatto. Un “riconoscimento strisciante”, come descritto dallo stesso Biasutti, qualche anno dopo. La cosa fece naturalmente infuriare De Michelis, che si rendeva conto di avere sempre meno il controllo della situazione. Un tentativo di ammorbidire le posizioni filounitarie era già stato fatto: a luglio, il ministero degli esteri aveva dichiarato di voler aprire rappresentanze diplomatiche o consolari in tutte le repubbliche. Inoltre, nello stesso periodo si riunì la pentagonale a Dubrovnik, e presenziarono anche i delegati jugoslavi. In quel frangente, Andreotti e De Michelis dichiararono il loro interesse nel risolvere in maniera pacifica la crisi, ma non espressero opinioni più specifiche. Questo non era però abbastanza. De Michelis stava

47 M. Bucarelli, op. cit., pag.97

48 Iai, op. cit., pag. 441

49 A. Sema, op. cit., pag. 225

50 Ibidem, pag. 224

per essere messo da parte.

Colpo di grazia alle posizioni filojugoslave del governo fu il dibattito svoltosi alla Camera il 22 e 23 ottobre 1991, che partorì una risoluzione a favore del riconoscimento di Slovenia e Croazia, sulla base dei principi degli accordi di Helsinki e nel quadro delle scelte Ce. Era la fine della politica danubiano-balcanica dell'Italia. Se il 2 ottobre Andreotti, incontrando Tudjman, aveva rilanciato l'importanza della diplomazia e della soluzione negoziata senza esporsi, il 31 le carte sono in tavola: De Michelis riconosce la Croazia come successore alla Jugoslavia al trattato di Osimo, legittimando di fatto le istanze indipendentiste.⁵¹

Quando la Germania dichiarò che avrebbe concesso il riconoscimento anche senza il supporto degli altri paesi della Comunità Europea, De Michelis si attivò per salvare il salvabile, rendendosi conto dell'unica cosa da fare in quel momento: fare sì che lo strappo tedesco non apparisse come tale. Per non perdere di credibilità era necessario conservare una parvenza di volontà condivisa tra paesi della comunità, sotto il vessillo dell'unità d'azione. Per questo motivo, il ministro degli esteri si impegnò in prima persona per mediare tra la posizione tedesca e quella britannico-francese, ancora contraria al riconoscimento. “Qui noi spostiamo leggermente la nostra posizione verso la Germania, per tenerla ancorata alla linea Cee”, racconta a Limes⁵². La mediazione fu coronata da successo: il 15 e 16 dicembre 1991, i ministri degli esteri della Ce approvarono una mozione che sanciva il riconoscimento per tutte le repubbliche ex jugoslave che ne avessero presentato istanza entro il 23 dicembre. Una commissione internazionale d'arbitrato, presieduta dal giudice francese Badinter, avrebbe verificato se gli ordinamenti degli stati petenti aderissero a certi standard democratici; se sì, il riconoscimento sarebbe giunto entro il 15 gennaio 1992.

Ed il riconoscimento italiano giunse puntuale, il 17 gennaio 1992. E ben poche furono le voci di dissenso. Solo alcune fazioni di sinistra e di pacifisti vicini a “il Manifesto” puntarono il dito sulla scelta fatta, bollandola come corresponsabile della recrudescenza del conflitto e sbandierando il pericolo della rinascita di “una

⁵¹ Iai, op. cit., pag. 356

⁵² G. De Michelis, op. cit, pag. 233

mitteleuropa tedesca e del crescente peso politico e militare dei gruppi di ustaša croati”⁵³

2.5 L'opinione pubblica ed i media

E' molto interessante osservare come l'opinione pubblica si sia schierata durante le varie fasi del conflitto, passando da appoggio alle posizioni governative a critica a queste, e come questo abbia influenzato l'agire del governo.

Il governo fu infatti molto influenzato dalle reazioni della pubblica opinione, arrivando infine ad adagiarsi su queste.

Studiare come l'opinione pubblica abbia espresso le proprie preferenze indaga necessariamente il ruolo svolto dai media, in particolare dalla televisione, nel forgiare queste preferenze. Che i media siano stati fondamentali in questo processo è noto: per parlare delle rivoluzioni politiche dell'Europa dell'est di fine anni '80, i commentatori hanno parlato di “prime time revolution”, per denotare il carattere istantaneo e internazionalizzato dell'informazione, carico di elementi simbolici ed emotivi e scevro di analisi fredde e razionali. Un'informazione che enfatizza la scossa emozionale, insomma, puntando su immagini di grande impatto emotivo, spesso cariche di violenza, capaci di smuovere l'opinione della gente.

Del fondamentale ruolo dei media nel forgiare l'opinione internazionale se ne erano accorti gli sloveni, che riuscirono a rafforzare la propria posizione indipendentista sfruttando abilmente il mezzo mediatico.⁵⁴ Da una prima fase in cui l'opinione pubblica era pressoché equidistante dalle posizioni dei contendenti, la repubblica secessionista riuscì ad accattivarsi il sostegno degli spettatori. Di forte impatto furono immagini come quelle che mostravano i carri armati dell'armata rossa che entravano a Lubiana. I media mostrarono un piccolo ma efficiente esercito che vendeva cara la pelle contro il bisonte vetero-stalinista: immagine che portò a simpatizzare per il primo.

Lo stesso De Michelis, nel suo memoriale affidato alla rivista “Limes”, parla della

⁵³ P. Sebastiani, op. cit., pag.828

⁵⁴ P. Sebastiani, op. cit., pag 825

prima “guerra mediatica, virtuale della storia. Ecco un capolavoro della propaganda sul quale credo ci sarebbe ancora molto da scoprire. Pare addirittura che ci fosse un brain trust di esperti, alcuni austriaci alcuni italiani dell'università di Gorizia, che avevano programmato un canovaccio di come si monta un conflitto per sollevare l'opinione pubblica mondiale a favore della Slovenia”

Dopo una prima fase di appoggio alle repubbliche secessioniste, gli orientamenti pubblici cambiano ancora. Il continuo ricorrere a immagini di violenza carburò l'idea di un conflitto in cui non fosse più possibile riconoscere il colpevole. C'è chi stigmatizza anche i mass media per la violenza sempre più incalzante, in quanto furono le crudeltà a dare visibilità al conflitto.⁵⁵

Con il tempo si crearono immagini e simboli di guerra sempre più sedimentati, come lo stereotipo dell’“homo balcanicus”, che “beve, chiava e picchia duro”⁵⁶, o del serbo assetato di sangue.

Il conflitto che avanzava in Croazia e Bosnia diventava sempre più inspiegabile per l'opinione pubblica italiana, ormai abituata a massacri sempre più sanguinosi, ma sempre più convinta dell'impossibilità di discernere una soluzione da quel groviglio d'odio. Di certo, come fece notare Gianni Riotta, nessuna battaglia fu decisa dai profughi al telegiornale.

Particolare in ogni caso è come la percezione del confine orientale risulti sempre lontanissima rispetto a quella che realmente è: l'opinione pubblica italiana non sembrò mai realmente preoccupata di avere un conflitto di tale violenza sulla soglia di casa, eccetto forse per il problema dei profughi.

⁵⁵ P. Sebastiani, op. cit., pag. 828

⁵⁶ Ibidem, pag. 819

3 Il biennio 1992-1994: gli eventi e la diplomazia internazionale

La comunità internazionale auspicava che, assecondando le aspirazioni indipendentiste di Slovenia e Croazia, pace e stabilità sarebbero tornate nell'area. La maggior parte dei paesi delle Nazioni Unite optò quindi per il riconoscimento, nonostante i dubbi fossero molti. Ci si chiedeva se fosse accettabile che la Ce potesse prendere decisioni sulla sorte di stati sovrani, e se questo riconoscimento non sarebbe stato strumentalizzato per legittimare nuovi atti unilaterali di secessione.⁵⁷

Le prospettive parevano comunque positive: il 2 gennaio 1992 il ministro della difesa croato Šušak e il generale serbo Rašeta firmarono un nuovo, e si sperava definitivo, cessate il fuoco. La tregua, negoziata dal diplomatico americano Cyrus Vance, rappresentava un successo della politica del “doppio binario”.

La cosiddetta politica del “doppio binario” era una strategia che stata inaugurata nell'autunno del 1991: la Comunità europea, temendo che la situazione stesse sfuggendo di mano, aveva chiesto alle Nazioni Unite assistenza nella gestione della crisi. Si era optato per un assetto di gestione combinato: la Ce si sarebbe occupata della mediazione diplomatica, attraverso lo strumento della Conferenza di Den Haag, e l'Onu avrebbe cercato di ottenere la pace sul campo⁵⁸. Per suggellare il tutto, il segretario generale Onu aveva incaricato Vance di affiancarsi ai lavori della Conferenza di pace. Il diplomatico aveva elaborato un piano, approvato con la risoluzione 724, che avrebbe dovuto cristallizzare la situazione creatasi dopo mesi di scontri⁵⁹, tramite la presenza di una missione Onu, incaricata di monitorare le aree più a rischio. Il 21 febbraio la risoluzione 743 stabiliva quindi l'invio di un contingente di 14.000 uomini, l'Unprofor. I caschi blu furono schierati nelle aree croate ad alta densità serba, creando delle sorta di zone protette sotto l'egida delle Nazioni Unite. Queste manovre ebbero l'effettivo merito di congelare temporaneamente il conflitto tra serbi e croati. D'altra parte, permettevano però che un terzo dei territori croati rimanesse sotto il controllo locale serbo⁶⁰.

57 J. Pirjevec, op.cit., pag. 114

58 Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventesimo*, Sipi editore, 1993, pag 159

59 M. Bucarelli, op. cit., pag 102

60 Ibidem

Altra clausola prevista dal “piano Vance” era il ritiro immediato dell'Armata Popolare dalla Croazia. Di conseguenza, la Jna si ritirò in direzione della Bosnia Erzegovina, dove già erano stanziati diversi corpi d'armata⁶¹. Fino a quel momento, la Bosnia aveva funto da avamposto per l'Armata Popolare in caso di guerra in Croazia o di attacco occidentale. Con il ritiro delle unità schierate in Croazia, che andavano ad aggiungersi a quelle già presenti, la Bosnia si trovò praticamente occupata. Vi furono stanziati “la metà delle forze armate jugoslave e il 55% di tutte le fabbriche belliche nonché i due terzi dei depositi di munizioni”⁶².

La Bosnia Erzegovina era la repubblica che più rappresentava il melting pot jugoslavo. Al suo interno convivevano serbi, croati e musulmani, in un contesto multiculturale che non aveva eguali. Nell'ultimo censimento effettuato, nel 1991, la popolazione risultava composta dal 43.7 per cento di musulmani, il 31.4 per cento di serbi, il 17.3 per cento di croati ed un ulteriore 5.5 per cento la cui maggior parte si professava di nazionalità jugoslava⁶³. Fino a quel momento era stata teatro di scontri sporadici, iniziati nell'estate del 1991 e prevalentemente di riflesso alla guerriglia in Croazia⁶⁴.

La decisione della Comunità Europea di riconoscere tutte le repubbliche che ne avessero fatto richiesta, se approvate dalla commissione Badinter, aprì anche in Bosnia la discussione sul futuro, discussione che si fece subito aspra. Si formarono due schieramenti in netta opposizione: i croati e i musulmani erano favorevoli all'indipendenza dalla federazione, mentre i serbi nettamente contro, consapevoli che lasciare la Jugoslavia avrebbe significato la separazione dalla madrepatria⁶⁵.

A fine dicembre, nel corso di una seduta della presidenza della repubblica, si votò per l'indipendenza, ed i secessionisti ebbero la maggioranza. La Bosnia si dichiarò quindi indipendente.

I serbi bosniaci reagirono molto male: il 22 dicembre, l'Assemblea del popolo serbo

61 P. Garde, *Vie et mort de la Yougoslavie*, 1992, Fayard, pag.366

62 J. Pirjevec, op.cit., pag.125

63 B.Bottai, *Vivere senza Jugoslavia*, in *Limes*, n.1-2/1993, pag. 146

64 (a cura di) M. Carnovale, *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata, attori nazionali e spettatori internazionali del conflitto nella ex Jugoslavia*, Iai-Lo spettatore internazionale, Franco Angeli editore, Roma, 1994, pag.112

65 B.Bottai, op.cit., pag 146

proclamò la nascita della Repubblica serba della Bosnia Erzegovina. Composta da cinque cantoni, comprendeva nel complesso più della metà del territorio bosniaco, inclusa la capitale Sarajevo. Alla presidenza venne eletto Radovan Karadžić, colui che in precedenza aveva dichiarato che, se la Bosnia si fosse staccata dalla federazione, i serbi avrebbero venduto cara la pelle⁶⁶.

Il giudizio della commissione Badinter era atteso con impazienza e tensione. E non tardò a giungere. La commissione si pronunciò a sfavore dell'immediato riconoscimento bosniaco e lo vincolò al risultato di un referendum al riguardo.

Fu così che il 29 febbraio ed il 1 marzo 1992 la popolazione bosniaca andò a votare. Il risultato fu plebiscitario: il 99 per cento dei voti era a favore dell'indipendenza. Peccato che solo il 63 per cento dei votanti si fosse recato alle urne: il referendum era stato massicciamente boicottato dai serbi⁶⁷. Il 3 marzo il presidente Izetbegović dichiarava quindi l'indipendenza.

Gli scontri, che si sarebbero diffusi presto in tutto il paese, cominciarono nelle stesse ore. Epicentro fu Sarajevo, che sarebbe stata protagonista di un violentissimo assedio durato più di 3 anni. I serbo bosniaci, fiancheggiati dall'Armata popolare, cominciarono un'opera di conquista e omogeneizzazione etnica del territorio bosniaco. Lo scopo ultimo era la riunione con la Serbia. I serbi vennero presto imitati dai croati, nel quadro di un progetto di spartizione della Bosnia⁶⁸. I musulmani si trovarono soli nella difesa dell'unità territoriale bosniaca, subendo cocenti sconfitte. Il conflitto fu diffuso e di grande violenza. I civili non vennero risparmiati, e ci furono episodi di vero orrore.

Con il debutto della politica del “doppio binario”, la Comunità Europea inaugurò una tendenza che portò la gestione dei negoziati sempre più lontana dai centri decisionali europei e sempre più vicina a quelli delle Nazioni Unite. L'episodio che segnò

66 J. Pirjevec, op.cit., pag.106

67 M.Bucarelli, op.cit., pag 104

68 Questa strategia si rifletteva un accordo stipulato nel marzo 1991 da Milošević e Tudjman che prevedeva, in caso di dissoluzione della Jugoslavia, la spartizione della Bosnia. L. Caputo, *Il puzzle jugoslavo e l'Italia*, in *Affari esteri* n.106/1995, pag. 343

l'irreversibilità di questo processo fu, probabilmente, il varo della “Conferenza allargata sull'ex Jugoslavia”, convocata a Londra il 26 e 27 agosto 1992: Il segretario generale Boutros Boutros Ghali affiancò John Major, primo ministro britannico e presidente di turno della Comunità Europea alla presidenza della conferenza. Da quel momento in poi, l'Onu entrò a far parte a pieno diritto del processo negoziale, non occupandosi più solo del lavoro sul campo⁶⁹.

La nuova conferenza di pace decretava implicitamente la fine di quella di Den Haag. Il ruolo dei Dodici si eclissava sempre più.⁷⁰

Erano tanti i fattori che avevano contribuito al fallimento della politica pacificatrice della Comunità. Di gran peso fu lo scarso coordinamento e le frequenti divergenze d'opinione tra i Dodici; tutto questo si traduceva in iniziative individuali, che andavano a scalfire il tentativo di inaugurare una politica estera comune europea⁷¹.

Altro punto critico era l'esclusione categorica della possibilità di intervenire militarmente, puntando quasi tutto sulle sanzioni economiche. Peccato che l'embargo fosse inizialmente poco più che simbolico⁷².

Fu così che, poco a poco, la Comunità si trovò sempre più al margine nelle scelte delle Nazioni Unite. Contemporaneamente, gli Stati Uniti iniziavano a dimostrarsi sempre più interessati al conflitto in corso.

Nel gennaio del 1993, gli sforzi negoziali della conferenza per l'ex Jugoslavia portarono alla stesura del piano di pace Vance-Owen. Il piano redatto dai due diplomatici prevedeva di “assegnare larghe autonomie a una serie di regioni, definite in base a criteri storici, geografici e culturali, ma in cui la disponibilità di risorse fosse tale da garantir loro un grado di autosufficienza economica.”⁷³ Il piano aveva pieno sostegno internazionale. Per palesare appieno l'appoggio italiano, il ministro degli esteri Colombo si rese protagonista di un episodio contestato: egli si recò a Belgrado

69 J. Pirjevec, op.cit., pag. 198

70 M. Carnovale, op.cit., pag. 150

71 Ibidem, pag 130

72 Ibidem, pag.141

73 S. Bianchini, *I Balcani dopo la guerra: un'utopia geografica?* in *Limes* n. 3/1993, pag 216

per incontrare la dirigenza serba e convincerla a far pressioni sui serbi di Bosnia, cosicché questi aderissero al piano. Copiose giunsero le critiche, sia dall'Italia che dall'estero. A poco valse la difesa della Farnesina, che sosteneva che il gesto era stato concordato con Vance ed Owen⁷⁴.

In ogni caso, le pressioni internazionali furono rese vane dal netto rifiuto del parlamento serbo bosniaco di accettare il piano.

Nonostante il sempre maggior peso negoziale acquistato a scapito della Comunità Europea, l'Onu non si distinse per un operato sostanzialmente migliore.

Nella gestione della crisi, molto fu affidato all'operato dell'Unprofor, la cui condotta è ritenuta molto discutibile. Le scelte optate dalla missione non si fregarono di particolare efficacia, e l'Unprofor finì per essere fortemente screditato, venendo perfino accusato di collusione con il fronte serbo⁷⁵.

3.1 Il contributo italiano

La marginalizzazione progressiva della Comunità Europea dal processo negoziale condizionò pesantemente la possibilità d'influenza della Farnesina. In sede europea l'Italia era una del “grandi”; non così in sede Onu, dove l'Italia non era niente più che uno dei tanti membri.⁷⁶

Un altro fattore che contribuì alla progressiva uscita di scena dal negoziato internazionale dell'Italia fu la fortissima crisi che travolse la politica interna ed i partiti nel biennio 1992-1994, distraendo l'attenzione dell'opinione pubblica, della stampa e della classe politica stessa dalla politica estera. Lo scandalo di “Tangentopoli” fu un vero e proprio punto di svolta per la vita politica italiana. Lo scossone creò una forte instabilità, che si riflesse anche nell'operato della Farnesina. Basta guardare i numeri per capire che, con sei diversi ministri degli esteri dal 1992 al 1996, sarebbe stato

⁷⁴ Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventunesimo*, Sipi editore, Roma, 1994, pag. 192

⁷⁵ M. Carnovale, op.cit., pag 137

⁷⁶ Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventesimo*, Sipi editore, 1994, pag. 199

arduo perseguire una politica estera quantomeno partecipativa. In sequenza, nel quadriennio citato si succedettero i democristiani Scotti (28 giugno 1992-29 luglio 1992), Colombo (1 agosto 1992-28 aprile 1993), Andreatta (28 aprile 1993-19 aprile 1994) ed Elia (20 aprile 1994-10 maggio 1994), il forzista Martino (10 maggio 1994-17 gennaio 1995) e Susanna Agnelli (17 gennaio 1995-17 maggio 1996). Con governi dalla vita spesso inferiore all'anno solare, i ministri non ebbero il tempo di intessere relazioni internazionali degne di nota. “Le sole ragioni per cui l'Italia fece notizia in quegli anni furono i suoi scandali, i suoi processi, il “fenomeno Di Pietro”, la discesa in campo di Silvio Berlusconi e gli avvisi di garanzia che stroncavano in poche ore la carriera di un uomo politico”, ci racconta Sergio Romano⁷⁷.

Insomma, la politica estera dell'Italia si adagiò sulle direttive comunitarie. Il contributo di Roma si rivelò però congruo nel settore militare e nel settore dell'assistenza ai profughi.

Nel periodo considerato, i rapporti tra Roma e l'ex Jugoslavia furono segnati da due incidenti diplomatici.

Il primo, risalente all'inizio di gennaio del 1992, si verificò quando un Mig dell'aeronautica jugoslava abbatté, nelle vicinanze di Zagabria, un elicottero dell'esercito italiano, dove viaggiavano quattro militari italiani ed un francese in missione di pace come osservatori. In un primo momento, il governo ebbe una reazione forte: in un comunicato ufficiale della presidenza del consiglio si definì l'accaduto un “tragico ed inescusabile episodio che coinvolge membri inermi di una missione di pace”, ovvero un' “aggressione che ha tutte le sembianze di un premeditato atto di sabotaggio degli ulteriori sforzi di pacificazione”⁷⁸. L'ambasciatore in Jugoslavia venne subito richiamato a Roma. Una volta giunte le scuse di Belgrado però, l'azione si rivelò per quello che era: puramente dimostrativa.⁷⁹

L'altro incidente si verificò verso la fine del 1991. Durante i negoziati riguardante la guerra in Slovenia, si valutò l'opzione di far evacuare l'Armata Popolare passando per

⁷⁷ S. Romano, *Guida alla politica estera italiana, da Badoglio a Berlusconi*, Bur, 1993, pag. 253

⁷⁸ Iai, op. cit., pag. 364

⁷⁹ Z. Dizdarevic, G. Riva, *L'Onu è morta a Sarajevo. Dal genocidio alla spartizione*. Il Saggiatore, Milano, 1996, pag. 174

Trieste. Quando il Presidente della Repubblica Cossiga annunciò il fatto, si scatenò un'ondata di panico: i triestini vivevano ancora nel ricordo dei 40 giorni di occupazione jugoslava del 1945, e si opposero strenuamente. Il governo italiano fu quindi costretto a fare marcia indietro⁸⁰.

3.1.1 L'impegno militare

la Farnesina ha sempre espresso la volontà d'intervento nel quadro delle iniziative internazionali. Nonostante la crisi, l'Italia è stata, assieme al Canada e alla Svezia, uno dei paesi che più hanno contribuito alle missioni di pace Onu.⁸¹

Ecco le iniziative a cui Roma aderì attivamente, attraverso l'invio di uomini o mezzi.

- Nell'ottobre del 1991, l'Italia contribuì con 23 funzionari e 54 militari, 4 elicotteri Ab-205 e 45 automezzi al corpo di osservatori inviati della Ce per monitorare il rispetto del cessate il fuoco.⁸²

- la Marina partecipò all'operazione congiunta Ueo-Nato "Sharp Guard", ovvero il monitoraggio dell'Adriatico nell'ambito dell'embargo imposto a Serbia e Montenegro. Inoltre l'Italia, in qualità di presidente di turno dell'Ueo si occupò anche del coordinamento delle operazioni⁸³.

Garantire l'embargo rappresentò un grande onere per la Marina italiana che, al mese di luglio 1993, aveva impegnato ben 700 uomini⁸⁴ Complessivamente l'Italia si sobbarcò all'incirca il 40% dell'onere per l'ambito Ueo e il 25% per quello Nato⁸⁵.

Considerando la mole degli scambi che l'Italia intratteneva con la Jugoslavia, l'embargo rappresentò inoltre un grande onere economico per le finanze di Roma,

80 Iai, op. cit., pag. 226

81 Iai, op.cit., pag. 23

82 Ibidem, pag 225

83 Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventesimo*, Sipi editore, Roma, 1993, pag. 162

84 Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventunesimo*, Sipi editore, Roma, 1994, pag. 73

85 A. Corti, J. Turri, *Se finiamo nel pantano jugoslavo*, in *Limes* n. 3/1995, pag. 38

valutabile in una perdita di 2.500 miliardi di lire⁸⁶.

- La Guardia di Finanza fu coinvolta in un'altra operazione di monitoraggio dell'embargo: l'“Enforcement Danubio”, che controllava i traffici fluviali.⁸⁷

- Le forze armate hanno partecipato alle iniziative umanitarie dell'Onu, come il ponte aereo su Sarajevo del luglio del 1992 attuato per garantire i beni di prima necessità agli assediati, a cui l'Italia contribuì con due aerei C-130 e otto G-222.⁸⁸

- Di primo piano è anche il sostegno offerto nell'ambito delle operazioni militari congiunte Onu-Nato: le basi aeree italiane sono state la base logistica per le forze Nato durante le operazioni “Deny Flight” e la protezione aerea delle forze dell'Unprofor, meritando all'Italia il soprannome di “portaerei”.⁸⁹⁹⁰

I ministri degli esteri si resero disponibili in più occasioni ad inviare un migliaio di unità al contingente Onu⁹¹. Questo non ebbe luogo, sia perché l'Onu inibisce la partecipazione a missioni di pace da effettuarsi in paesi confinanti, sia perché la Serbia espresse un chiaro veto al riguardo, minacciando ritorsioni⁹².

86 Ibidem, pag. 37

87 Ibidem, pag. 38

88 Iai, op.cit., pag. 228

89 A. Corti, J. Turri, op.cit., pag. 38

90 “Gli aeroporti militari italiani diventavano basi di rischieramento di due consistenti forze aeree: la prima, formata principalmente da caccia intercettori e da velivoli radar e di comando e controllo AWACS, che conducevano l'operazione “Deny FIY” nei cieli della Bosnia; la seconda, costituita principalmente da cacciabombardieri, per l'eventuale difesa delle sei aree musulmane dichiarate “protette” da una risoluzione dell' Onu e per l'appoggio aereo al contingente dell'Unprofor. Ovviamente, oltre al personale operativo, tecnico e logistico delle basi, era direttamente interessato alle operazioni l'intero sistema di difesa aerea – rete radar, centri di comando, controllo e comunicazioni, postazioni missilistiche – e il comando Nato della V Forza aerea tattica alleata di Vicenza” da Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventunesimo*, Sipi editore, 1994, pag. 74

91 Iai, op.cit., pag. 110

92 M. Dassù, *Perché l'Italia ha fallito nella ex Jugoslavia*, in *Limes*, 3/1994, pag. 254

3.1.2 Gli interventi umanitari.

L'esercito italiano è stato protagonista di svariate operazioni per l'assistenza ai profughi.

Nella primavera del 1992 la difesa italiana, in collaborazione con quella francese e sotto l'egida dell'Unicef e della Ce, aprì un corridoio umanitario con Dubrovnik, permettendo l'afflusso di beni di prima necessità e l'evacuazione di 819 tra feriti, donne e bambini.

Nonostante i continui pronunciamenti del governo, che sosteneva fosse meglio offrire assistenza in loco piuttosto che accogliere in Italia i rifugiati⁹³, nel 1992 ben 5 mila profughi avevano già trovato assistenza in ex caserme e tendopoli trasformati in centri d'accoglienza in Alto Adige, Friuli, Trentino e Romagna⁹⁴.

Altra operazione italiana dal grande valore umanitario fu la base della cooperazione di Spalato. La base operò con efficacia nell'ambito della distribuzione di generi alimentari di prima necessità, agendo prevalentemente nell'area bosniaca. Il progetto diede buoni risultati: ad esempio, assicurò almeno il 50% del fabbisogno dei cittadini di Mostar.⁹⁵ L'operazione si rivelò fondamentale in quanto unica alternativa al centro di distribuzione dell'aeroporto di Sarajevo, che spesso era chiuso.⁹⁶

3.2 La rinegoziazione del trattato di Osimo

La dissoluzione della Jugoslavia riportò all'attenzione una questione che si credeva archiviata col trattato di Osimo: il trattamento della minoranza italiana in Istria. Con l'indipendenza di Slovenia e Croazia, la minoranza si trovò divisa nei due paesi. Forte

93 Per l'assistenza in loco, il 26 maggio 1992 venne approvato un decreto governativo che metteva a disposizione 125 miliardi di lire per l'assistenza ai profughi. Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventesimo*, Sipi editore, Roma, 1993 pag. 354

94 Iai, op.cit., pag. 227

95 A. Barattolo, *Le operazioni umanitarie e di mantenimento della pace*, in *Affari esteri* n. 109/1996, pag. 89

96 L. Mirakian, *Che cosa fa la nostra diplomazia*, in *Limes* n. 3/1995, pag. 49

era il timore che i nuovi stati non assicurassero gli standard di tutela precedenti. Per assicurarsi che ciò avesse luogo, il 15 gennaio 1992, ovvero subito prima dei riconoscimenti, Roma firmò un memorandum con Zagabria dove si stabiliva che la legislazione sulla minoranza italiana sarebbe stata disposta sulla base di futuri accordi. Venivano poi definite delle linee guida su cui questi si sarebbero dovuti ispirare; si insisteva soprattutto sulla necessità di una sostanziale parità di legislazione tra le due repubbliche secessioniste, che comportasse un “equal treatment”⁹⁷ nei confronti della minoranza. La Slovenia, pur dichiarando di voler tenere fede al memorandum, si rifiutò di firmare. Lubiana contestava la mancanza della clausola di reciprocità: seppur consistente, la minoranza slovena in Italia non aveva diritto ad alcun seggio in parlamento, al contrario di quella italiana in Slovenia. La faccenda suscitò il disappunto del ministro degli esteri italiano, che rispose sostenendo che “si tratta di realtà storiche e politiche molto diverse. Gli sloveni in Italia sono una minoranza che non è turbata dal 1918, e sarebbe un errore introdurre nelle trattative un concetto di reciprocità”⁹⁸. D'altra parte, considerando che la popolazione slovena contava 1 milione e 962 mila individui, la minoranza presente in Italia rappresentava tra il 2.8 e il 4.1 della popolazione complessiva (55-80 mila unità): come se l'Italia avesse avuto una minoranza di almeno 2 milioni 500 mila individui dislocata oltre confine. La minoranza italiana in Istria non superava invece le tremila persone, concentrate soprattutto nella zona di Koper-Capodistria⁹⁹.

Il memorandum apriva le prospettive per un accordo post-Osimo. Perciò, forte fu lo stupore quando, in Gazzetta Ufficiale, venne pubblicata una nota che accoglieva la richiesta slovena di essere considerata successore della Jugoslavia in tutti i trattati stipulati con l'Italia, trattato di Osimo compreso. Effettivamente, il ministro degli esteri aveva già espresso più volte la volontà di non stravolgere l'accordo; ad esempio, durante un discorso alla Commissione Esteri alla camera dell'autunno 1991, egli aveva dichiarato la volontà di “andare oltre” Osimo, ma contemporaneamente di non “mettere in discussione” gli accordi, specialmente la parte che si riferiva alla

97 *Memorandum of Understanding Among Croatia, Italy and Slovenia on the Protection of the Italian Minority in Croatia and Slovenia*, in *Rivista di studi politici internazionali* n.1/1993, pag. 89

98 Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventesimo*, Sipi editore, Roma, 1993, pag. 371

99 A. Sema, op. cit., pag.229-230

definizione dei confini.¹⁰⁰ Bisogna considerare che il governo, in quel momento, era impegnato a discutere le clausole d'autonomia dell'Alto Adige; riteneva quindi necessario agire con la massima cautela nel definire le questioni sulle minoranze, nel timore di scatenare brutte reazioni altoatesine¹⁰¹.

L'annuncio creò un vero e proprio vespaio politico. La condotta governativa venne criticata in vasti settori dell'opinione pubblica, da praticamente tutte le fazioni politiche, e da molti giuristi, che vedevano il trattato come già decaduto. Polemica era anche una parte della maggioranza di governo, che vedeva nella passiva accettazione una rinuncia al perseguimento del lecito interesse nazionale¹⁰².

Il discorso sulla rinegoziazione di Osimo si spinse fino ad una messa in discussione delle frontiere, specialmente quelle marittime. Diversi esponenti politici, ricollegabili al Movimento sociale italiano e all'irredentismo, rivendicavano la restituzione di Istria e Dalmazia¹⁰³. Posizione che creava non poche perplessità, in quanto la definizione delle frontiere non era legata unicamente ad un trattato bilaterale, ma anche ad un accordo internazionale, ovvero l'accordo di Helsinki¹⁰⁴. Perfino la minoranza italiana, rappresentata dall'Unione Italiana (l'organizzazione degli esuli italiani in Istria), era perplessa al riguardo. Nell'ottobre 1991 i cinque parlamentari italiani dell'assemblea slovena, tramite una nota al presidente del consiglio, diffidarono da azioni volte a mettere in discussione il confine.¹⁰⁵

Ciò che realmente premeva l'Unione Italiana era la faccenda del risarcimento dei beni abbandonati dagli esuli in territorio jugoslavo. Il trattato di Osimo aveva stabilito che la Jugoslavia avrebbe dovuto versare un ingente risarcimento, pagabile in rate. Di queste rate però ne venne effettivamente elargita solo una. Chi avrebbe dunque dovuto riparare il danno?

Per giungere ad una rapida soluzione, il ministro degli esteri Colombo creò una commissione che avesse il compito di mediare tra le istanze dei tre stati coinvolti, ed

100M. Carnovale, op. cit., pag. 180

101Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventunesimo*, Sipi editore, Roma, 1994, pag 115

102Ibidem pag.117

103Ivi

104M. Carnovale, op. cit., pag 183

105Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventesimo*, Sipi editore, Roma, 1993, pag. 370

eventualmente altri stati successori della Jugoslavia. Scopo finale era “riesame e l'applicazione”¹⁰⁶ del trattato di Osimo. Si costituirono poi piccole commissioni miste, adibite all'analisi di vari aspetti economici, politici, culturali, e di eviscerare punti di discordia.¹⁰⁷

In primis venne affrontato il problema dei beni abbandonati dagli esuli, alla luce anche di un provvedimento di legge sloveno molto controverso che, invece di appianare la disputa, la acuiva: nel marzo 1993, il parlamento sloveno approvò una legge che rendeva pressoché impossibile per gli esuli italiani riacquistare i beni abbandonati.¹⁰⁸

La reazione italiana fu decisa: il governo minacciò di opporsi all'ingresso della Slovenia nel Consiglio d'Europa e nella Ce, tramite l'opposizione alla firma del protocollo economico tra Slovenia e Ce.¹⁰⁹ La dura replica slovena, che arrivò a minacciare un'interruzione delle trattative, portò l'Italia ad arretrare nelle sue posizioni.

Lo scontro con la Slovenia scatenò anche il risentimento internazionale. I partner europei erano infatti “infastiditi dalle pretese di un paese che non riusciva neppure a risolvere il problema della propria governabilità”¹¹⁰. Il fatto che Roma avesse un tale contenzioso aperto fu utilizzato dagli altri paesi europei come un espediente per marginalizzare ancor più la diplomazia italiana nella gestione del conflitto jugoslavo.¹¹¹

La risoluzione del contenzioso ebbe luogo solo nel 1996, con il governo Prodi. La Slovenia si impegnò a modificare la propria costituzione in modo da permettere agli esuli di acquistare beni immobili. Qualche mese dopo, si arrivò alla stipula di un accordo con la Croazia, che prevedeva la salvaguardia della minoranza croata in Molise, e di quella italiana in Croazia¹¹².

106M. Carnovale, op. cit., pag. 187

107Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventunesimo*, Sipi editore, Roma, 1994, pag. 203

108M. Carnovale, op. cit., pag. 188

109Ivi

110S. Romano, op. cit., pag. 263

111M. Bucarelli, op. cit., pag. 111

112M. Bucarelli, op.cit., pag.113

3.3 L'esclusione dal Gruppo di Contatto

Gli sforzi diplomatici occidentali sembravano concludersi con un nulla di fatto, e niente sembrava essere in grado di fermare la carneficina jugoslava.

All'inizio del 1994, su proposta russa¹¹³, venne inaugurato un nuovo soggetto diplomatico, che prese il nome di “Gruppo di contatto”. Formato da Stati Uniti, Russia, Francia, Germania e Gran Bretagna, aveva come scopo la creazione di un foro negoziale più informale e veloce, che non si arenasse nelle lentezze burocratiche dell'Onu e della Comunità Europea¹¹⁴. Formalmente, il foro doveva affiancarsi al lavoro della conferenza sull'ex Jugoslavia, che intanto era reduce dall'ennesimo fallimento con il rifiuto musulmano del piano di pace Owen Stoltenberg,¹¹⁵ con l'intento di rafforzare il processo negoziale complessivo. Nei fatti, l'iniziativa sancì un ancora maggiore controllo statunitense nella gestione del conflitto.

Scoprire di essere stata tagliata fuori dal processo negoziale fu un duro colpo per Roma. Nonostante tutto l'appoggio tecnico profuso alle operazioni navali ed aeree Nato, l'Italia si ritrovava relegata ad un ruolo ancora più subalterno. A nulla valsero le rimostranze dell'allora ministro degli esteri Elia,¹¹⁶ che rimasero inascoltate.

Molti videro in questa esclusione la “longa manus” dei tre partecipanti europei che, per calcoli geopolitici, avevano voluto “tagliar fuori” definitivamente la “concorrenza”¹¹⁷.

Secondo altri, su questa esclusione pesò unicamente l'instabilità politica interna, che la rese incapace di formulare “indirizzi coerenti di politica estera”¹¹⁸.

In ogni caso, l'Italia era fuori dai negoziati.

113J. Pirjevec., op.cit., pag.387

114Ibidem, pag. 388

115(a cura di) M. Cremasco, *Scenari di sicurezza per l'Europa e l'Italia – il centro europa, i Balcani e il Mediterraneo tra stabilità ed instabilità*, Centro militare di studi strategici, Franco Angeli editore, 1996, Milano, pag. 52

116G. Jannuzzi. *Servizio di Stato*, Rubbettino, 2007, pag. 153

117J. Pirjevec, op.cit., pag. 388

118S. Bianchini, in *Jugoslavia, che cosa può fare l'Italia*, in *Limes*, n.2/1995, pag. 263

4. 1994-1995: La fine della guerra

Il 1994 si aprì con un ribaltamento negli equilibri di guerra. Croati e musulmani giunsero ad un accordo destinato a cambiare i destini del conflitto; artefice del successo, la diplomazia americana. I delegati statunitensi convinsero il presidente Tudjman a rinunciare al disegno di spartizione della Bosnia, in favore di un progetto di federazione tra croati e musulmani. Come prebenda venne offerto un grosso contributo economico alla ripresa del paese, e la promessa del sostegno statunitense alla Croazia nella riconquista della Krajina. Nonostante le proteste di gran parte dei quadri croato bosniaci, Tudjman fu indotto ad accettare, anche a causa della minaccia di sanzioni economiche, nel caso l'esercito croato non si fosse ritirato dal suolo bosniaco.¹¹⁹

Il 18 marzo 1994¹²⁰ nasceva un nuovo soggetto: la Federazione Croato-Musulmana; al contempo, rimanevano in vita gli organi politici della Herceg-Bosna e della Repubblica di Bosnia Erzegovina, con uno status volontariamente lasciato in via di definizione.¹²¹ L'alleanza tra le due parti, sancita dagli Stati Uniti, ebbe il merito di far terminare gli scontri tra croati e musulmani e permise che questi ultimi, chiuso un fronte di conflitto, fossero in grado di riconquistare gran parte del terreno preso dai serbi.

L'offensiva musulmana cominciò a fine ottobre; contemporaneamente gli Stati Uniti invocavano la revoca dell'embargo sulle armi per Sarajevo¹²². Allo stesso tempo, il governo di Croazia attaccava le aree occupate dai serbi, riuscendo in breve tempo a limitare i serbi al 17% del territorio croato¹²³

La vera svolta si ebbe nell'estate del 1995, quando croati e musulmani diedero effettiva attuazione all'accordo federativo per quanto riguardava il settore militare, permettendo una stretta collaborazione tra i due eserciti, che intanto erano stati "ristrutturati" col contributo "non ufficiale ma notorio" statunitense¹²⁴

119J. Pirjevec, op. cit., pag. 361

120M. Cremasco, op.cit., pag.58

121Ibidem, pag. 59

122J. Pirjevec, op.cit., pag 412

123J. Pirjevec, op.cit., pag 454

124D.Caccamo, *Pax americana e paralisi europea. A proposito degli accordi di Dayton* in *Rivista di studi politici internazionali*, n.2/1996, pag.171

Il colpo di grazia ai serbo bosniaci arrivò a fine estate. A seguito dell'ennesima strage civile causata da cinque colpi di mortaio nel centro di Sarajevo, prese il via l'operazione militare congiunta Nato-Onu “ Deliberate Force”. Sessanta bombardieri Nato (di cui molti decollati dalle basi italiane)¹²⁵ bombardarono con successo le postazioni strategiche serbe, prostrando definitivamente Pale.

4.1 Gli accordi di Dayton

Il primo novembre del 1995, nella cittadina americana di Dayton, iniziarono i colloqui di pace, che si preannunciavano di fuoco; alla seduta inaugurale, i tre leader Milošević, Tudjman ed Izetbegović dovettero essere praticamente obbligati a stringersi la mano¹²⁶. Seguirono venti giorni di logorante negoziato. Il 21 novembre vennero finalmente parafati gli Accordi di Dayton, che mettevano fine alla guerra.

Il consistente trattato, che consta di ben 165 pagine¹²⁷, stabiliva il nuovo assetto costituzionale bosniaco. La Bosnia-Erzegovina diventava Confederazione Bosniaco-Erzegovese. La confederazione era formata dalla Repubblica serba di Bosnia Erzegovina(49 percento del territorio) e dalla Federazione croato-musulmana(51 percento); come organi confederali, la Presidenza collegiale a tre membri, il consiglio dei ministri, un parlamento bicamerale, la banca nazionale ed il tribunale costituzionale. La capitale rimaneva a Sarajevo. Larghe erano le autonomie concesse alle entità confederali.

L'accordo sanciva inoltre la libertà di movimento in tutto il paese, atta a permettere il rientro dei profughi nelle loro case. Inoltre, solo le truppe delle Nazioni Unite sarebbero state autorizzate a permanere nel territorio bosniaco: tutte le altre forze militari straniere sarebbero dovute andarsene entro un mese.

Si stabiliva inoltre l'invio di un nuovo contingente internazionale in sostituzione dell'Unprofor, atto a garantire il rispetto degli impegni presi. Si sarebbe chiamato Ifor

¹²⁵Ibidem, pag. 503

¹²⁶J.Pirjevec, op.cit., pag. 520

¹²⁷(a cura di) A. Marzo Magno, *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*. Il Saggiatore, Milano, 2001, pag. 250

(Multinational military implementation force), e sarebbe stato a comando Nato. Composto da una forza di 60.000 uomini ¹²⁸, avrebbe avuto svariati compiti: disarmo delle milizie, distruzione del materiale bellico, normalizzazione democratica, monitoraggio delle zone etniche, ricostruzione. ¹²⁹

4.2 L'Italia entra nel Gruppo di Contatto

Come abbiamo visto, vibranti erano le proteste di chi, nonostante l'ingente supporto offerto alle operazioni tecniche, si era visto completamente messo a lato dal processo negoziale. Roma si sentiva sempre più nient'altro che una "piattaforma propulsiva", come ebbe da definire il ministro della difesa Fabbri ¹³⁰.

Un primo tentativo di ricatto agli alleati aveva fallito miseramente: il governo si era opposto alla richiesta statunitense di consentire che i nuovi aerei spia della Cia stazionassero in basi italiane prima di partire per la Bosnia. In quel frangente, gli Stati Uniti avevano agevolmente risolto rivolgendosi all'Albania.

Ciononostante, non era interesse statunitense inimicarsi gli alleati europei, specialmente l'Italia, dato il cruciale ruolo logistico. Per questa ragione e per dare un "contentino" alla Farnesina, Washington autorizzò una conferenza di due giorni, che si tenne a Roma il 5 e 6 ottobre 1995. Non era previsto che si decidesse alcunché, ma tutti i maggiori attori diplomatici del conflitto erano presenti, compreso i delegati europei. Seppur inutile, il convegno si rivelò momentaneamente consolatorio per la diplomazia del vecchio continente, specialmente quella italiana, che faceva da "padrone di casa". ¹³¹

Il convegno non bastò a soddisfare le aspettative di Roma che, alla prima occasione, rigiocò la carta delle basi. L'occasione designata fu il bombardamento delle postazioni radar serbo bosniache, che erano da effettuarsi con degli aerei Stealth. L'Alleanza Atlantica chiese all'Italia il permesso di farli transitare per i propri aeroporti militari;

¹²⁸J. Pirjevec, pag 527

¹²⁹Jannuzzi pag 156

¹³⁰Iai, *L'Italia nella politica internazionale anno ventunesimo*, Sipi editore, 1994, Roma, pag. 111

¹³¹J. Pirjevec, op.cit., pag. 517

Roma si mostrò nuovamente indisponibile “per ragioni tecniche”.

Il rifiuto suscitò il malumore degli alleati, che però riuscirono a fare benissimo senza l'appoggio italiano: invece che con gli aerei, la missione si svolse con dei missili “intelligenti” Tomahawk decollati da una portaerei della marina americana posizionata nel Mediterraneo.¹³²

Il diplomatico Jannuzzi, che in quel periodo era direttore generale degli Affari economici alla Farnesina, ci racconta che questa tattica fu solo all'apparenza infruttuosa; egli vede un collegamento tra questa e l'invito formale alla conferenza di Ginevra ricevuto da Susanna Agnelli, in quel momento Ministro degli Esteri, che equivaleva praticamente ad un ingresso nel Gruppo di Contatto.¹³³

D'altra parte, c'è chi sostiene che il placet alla partecipazione al Gruppo di Contatto non sia dipesa tanto dai “ricatti” italiani, ma dalla riforma del Consiglio di Sicurezza, che portò Roma ad assumere temporaneamente il seggio il 1 gennaio 1995¹³⁴, e a condividere quindi gli oneri degli altri stati che ne facevano parte.

In ogni caso, la decisione fu salutata come un successo della politica della Farnesina.

L'Italia entrò nel gruppo di contatto dopo gli accordi di Dayton: era ora di costruire la pace. E il mezzo predisposto a questo compito era l'Ifor. Roma partecipò alla missione con una brigata di 2000 unità¹³⁵, collocata nella zona a comando e responsabilità francese.¹³⁶

Per quanto in extremis, l'onore era salvo.

132J. Pirjevec, op.cit., pag 510

133G. Jannuzzi, *Servizio di stato*, Rubbettino, 2007, pag 155

134 (a cura di) R. Tallarigo, *L'Italia all'Onu, 1993-1999. Gli anni con Paolo Fulci: quando la diplomazia fa gioco di squadra*. Rubbettino 2007 pag. 30

135M. Bucarelli, pag. 111

136Jann pag. 155

Conclusione

Studiare quanto e come la politica estera italiana ha inciso nel conflitto jugoslavo si è rivelato complesso, data la relativa vicinanza dell'evento in questione. È ancora difficile discernere tra fonti inquinate da pregiudizio o meno. Troppo spesso si ripropongono definizioni fuorvianti -espressioni come “filoserbo” o simili- che, nel tentativo di categorizzare, risultano al contrario ingannevoli per la comprensione dei fatti.

Dall'analisi delle vicende si ricava un bilancio segnato da luci e ombre. Sicuramente è degno di nota l'impegno profuso nelle iniziative umanitarie, che nelle fasi più violente del conflitto si è rivelato fondamentale per la sussistenza dei civili.

Purtroppo appare lampante la mancanza di un disegno complessivo nelle mosse della Farnesina. Sovente, nelle fonti consultate, si accusa Roma di velleitarismo: effettivamente, spesso traspare la volontà di perseguire progetti ambiziosi non supportati poi da politiche altrettanto lungimiranti.

Inoltre, l'impressione che se ne ricava è di una politica estera troppo dipendente da inclinazioni individuali e soggettive. Che l'inclinazione possa essere virtuosa è un fatto. C'è da chiedersi però se sia normale e giusto che la politica estera di una “media potenza” com'è l'Italia si basi solo su questo.

Altra critica che si può muovere all'Italia è che, come il resto della comunità internazionale, non abbia saputo comprendere la peculiarità della situazione jugoslava, condizionando la risoluzione del conflitto a logiche “etniche” che erano aliene al modo di vivere della nazione jugoslava. Come ci ricorda Stefano Bianchini, “La «diversità» e il «comune sentire» dei popoli si determinano, insomma, in forme alquanto variegata che non necessariamente coincidono con il gruppo etnico, ma spesso rispecchiano le caratteristiche del terreno e scaturiscono dalle vicende storiche e culturali dei suoi abitanti, dai contatti stabiliti nel tempo con il mondo circostante, dalle variazioni demografiche dovute a migrazioni, calamità naturali, malattie, guerra.”¹³⁷

¹³⁷S.Bianchini, *I Balcani dopo la guerra: un'utopia geografica?* In *Limes*, n. 3/1993 pag. 217

La classe politica italiana si dimostrò carente dei mezzi per comprendere una realtà così complessa, a dispetto della vicinanza geografica; le soluzioni elaborate, alla luce di questo, appaiono come tragicamente aderenti agli schemi della vecchia diplomazia. Il conflitto fece ancora una volta percepire l'abissale distanza di questo Stato così geograficamente vicino, ma così lontano dalla percezione degli italiani. Non può e non deve essere solo il Nordest a prestare attenzione alle dinamiche del nostro vicino orientale.

Bibliografia

Bianchini Stefano (1996), *La questione Jugoslava*, Giunti Casterman

Bucarelli Massimo (2008), *La “questione jugoslava” nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)* Aracne Roma

Dizdarevic' Zlatko, Riva Gigi (1995), *L'Onu è morta a Sarajevo*, il Saggiatore

Calamia Antonio Marcello, Mengozzi Paolo, Ronzitti Natalino(1984), *I rapporti di vicinato tra Italia e Jugoslavia*, A.Giuffré

Carnovale Marco (1994), *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata. Attori nazionali e spettatori internazionali del conflitto nella ex Jugoslavia*, Franco Angeli editore, Roma

Cremasco Maurizio (1996), *Scenari di sicurezza per l'Europa e per l'Italia. Il Centro Europa, i Balcani e il Mediterraneo tra stabilità ed instabilità*, Franco Angeli Editore

(a cura di) Di Francesco Tommaso (1995), *Jugoslavia perché. Dalla crisi del modello federale, alla guerra voluta dai nazionalismi e alimentata dalle diplomazie occidentali*, Gamberetti Editrice, Roma

Ferraris Luigi Vittorio (1996), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Laterza, Roma

Garde Paul (1992), *Vie et mort de la Yougoslavie*, Fayard

Gow James (1997), *Triumph of the lack of will*, Columbia University Press

Istituto affari internazionali (1992), *L'Italia nella politica internazionale anno diciannovesimo*, Franco Angeli editore

Istituto affari internazionali (1993), *L'Italia nella politica internazionale anno ventesimo*, Sipi editore

Istituto affari internazionali (1994), *L'Italia nella politica internazionale anno ventunesimo*, Sipi Editore

Incisa di Camerana Ludovico (1996), *La vittoria dell'Italia nella terza guerra mondiale*, Laterza, Roma

Jannuzzi Giovanni (2007), *Servizio di Stato*, Rubbettino,

Malcolm Noel(1994) *Bosnia. A short history*, New York University Press, New York

Mammarella Giuseppe, Cacace Paolo (2006), *La politica estera dell'Italia. Dallo stato unitario ai giorni nostri*, Laterza, Roma

Marzo Magno Alessandro(2001), *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, il Saggiatore, Milano

Pirjevec Joze (2001), *Le guerre jugoslave*, Einaudi, Torino

Romano Sergio (2004), *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*, Bur,

Saiu Liliana (2006), *La politica estera italiana dall'unità a oggi*, Laterza, Roma

(a cura di) Slavik Hannah (2004), *International communication and diplomacy*, Diplo foundation Malta and Geneva

(a cura di) Tallarigo Ranieri (2007), *L'Italia all'Onu 1993-1999. Gli anni con Paolo Fulci: quando la diplomazia fa gioco di squadra*, Rubbettino

Varsori Antonio (1998), *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma

Articoli

Agnelli Arduino, Bianchini Stefano, Favaretto Tito, Sema Antonio, *Jugoslavia che cosa può fare l'Italia*, in Limes 2/1995

Bacchetti Fausto, *Italia e Jugoslavia*, in Affari Esteri 93/1992

Betti Lucia, Bonduri Gian Luca, *Roma e Zagabria, partner per forza?*, in Limes 1/1998

Bianchini Stefano, *I Balcani dopo la guerra: un'utopia geografica?* In Limes 3/1993

Boljkovac Josip, *Le nostre condizioni per trattare con i serbi di Knin*, in Limes 3/1995

Bottai Bruno, *Vivere senza Jugoslavia*, in Limes 1-2/1993

Caputo Livio, *Il puzzle jugoslavo e l'Italia*, in Affari Esteri 106/1995

Caccamo Domenico, *La questione jugoslava (1989-gennaio 1992)*, in Rivista di Studi Politici Internazionali 1/1992

Caccamo Domenico, *Pax americana e paralisi europea. A proposito degli accordi di Dayton*, in *Relazioni Internazionali* 2/1996

Corti Andreas, Turri Jacopo, *Se finiamo nel pantano jugoslavo*, in *Limes* 3/1995

Dassù Marta, *Perchè l'Italia ha fallito nella ex Jugoslavia*, in *Limes* 3/1994

Dassù Marta, *The future of Europe: the view from Rome*, in *International Affairs* 2/1990

De Michelis Gianni, *Così cercammo di impedire la guerra*, in *Limes* 1/1994

De Vergottini Giuseppe, *La rinegoziazione del Trattato di Osimo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali* 1/1993

Drnovsek Janez, *Discorso del Presidente della presidenza della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (Strasburgo, 8 maggio 1990)* in *Rivista di Studi Politici Internazionali* 3/1990

Favaretto Tito, *Per una visione coerente degli interessi italiani nell'Europa dell'est*, in *Limes* 1-2/1993

Ferrajolo Ornella, *Peace-keeping: l'esperienza in Bosnia*, in *Affari Esteri* 109/1996

Ferraris Luigi Vittorio, *Dal Tevere al Danubio: l'Italia scopre la geopolitica a tavolino*, in *Limes* 1-2/1993

Franchetti Pardo Giorgio, *L'iniziativa Centro-Europea*, in *Affari esteri* 108/1995

- Frescobaldi Dino, *La pace fragile ovvero ripensare i Balcani*, in Affari Esteri 109/1996
- Gentile Luca, *Peace Keeping e Peace Enforcing nella ex Jugoslavia*, in Relazioni Internazionali 2/1996
- Jannuzzi Giovanni, *L'Iniziativa Esagonale: una prospettiva economica*, in Rivista di Studi Politici Internazionali 4/1991
- Košutič Branco, *L'Italia secondo la Serbia*, in Limes 3/1995
- Kučan Milan, *Roma-Lubiana l'accordo è possibile*, in Limes 4/1995
- Marcelli Fabio, *Gli accordi di Dayton e la ricostruzione della Bosnia*, in Affari Esteri 111/1996
- Maccotta Giuseppe Walter, *La crisi della Jugoslavia*, in Affari Esteri 92/1991
- Maccotta Giuseppe Walter, *Osimo vista da Belgrado*, in Rivista di Studi Politici Internazionali 1/1993
- Mirakian Laura, *Che cosa fa la nostra diplomazia*, in Limes 3/1995
- Nastri Giuseppe, *Quattro anni di guerra nell'ex Jugoslavia*, in Relazioni Internazionali 2/1996
- Nastri Giuseppe, *Testimonianza e riflessione sull'ex Jugoslavia. Dei popoli soggetti a dure costrizioni*, in Rivista di Studi Politici Internazionali 3/1995
- Pansa Cedronio Paolo, *Per una politica estera più nazionale*, in Affari Esteri 109/1996

Panebianco Angelo, Galli della Loggia Ernesto, Rusconi Gian Enrico, *Alla ricerca dell'interesse nazionale*, in Limes 1-2/1993

Romano Sergio, *L'Italie et l'Europe du Danube et des Balkans*, in Politique étrangère, 2/1992

Sacco Giuseppe, *La Jugoslavia non è un pericolo per l'Italia*, in Limes 3/1993

Sebastiani Pietro, *Il Governo, l'opinione pubblica e la ex-Jugoslavia*, in Affari Esteri 112/1996

Segatti Paolo, *Trieste, un buco nero nella coscienza della nazione*, in Limes 1-2/1993

Sema Antonio, *Orfana di Roma Trieste guarda a Lubiana*, in Limes 3/1994

Sema Antonio, *Estate 1991: gli amici italiani di Lubiana*, in Limes 1/1994

Turnbull Jan, *Perché in Bosnia abbiamo lavorato per i musulmani*, in Limes 4/1996

Turri Jacopo, *Le forze armate come strumento geopolitico*, in Limes 1/1998

Vedovato Giuseppe, *Les relations transfrontalières dans la nouvelle Europe intégrée des régions*, in Rivista di Studi Politici Internazionali 4/1994