“C'era una volta la mia Casa.”
La ricerca di un lieto fine attraverso la cooperazione regionale.

Ringraziamenti ...3

Abstract ...4

I. *Di cosa stiamo parlando?* ...Introduzione ...5

II. C*osa è accaduto?* ...Cenni storici ...9
Bratstvo i Jedinstvo/Smembramento dell'ex Jugoslavia/Accenno al Kosovo

III. *Quanti e dove hanno dovuto andarsene?* ...Rifugiati e sfollati ...18
Numeri e direzione

IV. C*hi è tornato a casa?* ...Il ritorno ...26
BiH/Croazia/Serbia

V. *Che si sta facendo?* ...Cooperare per risolvere ...39

VI. *Traendo le somme?* ...Conclusioni ...45

Bibliografia ...48

Ringraziamenti

Alla MIA FAMIGLIA, sempre pronta a sostenermi, a darmi la forza per guardare avanti e a gioire per ogni mio piccolo traguardo.

A MIO PADRE, un grande uomo che ha sempre creduto in me e che spero di poter rendere sempre orgoglioso.

A MIA MADRE, la donna che mi ha reso ciò che sono, che ha sempre saputo parlare al mio cuore senza bisogno di parole e che, anche se non fisicamente, mi sta vicina oggi più che mai.

A Mariarosa, per il suo grande contributo; con occhio critico e tanta pazienza è stata la prima cavia di questo lavoro.

A Giacomo e Mariarosaria che mi hanno aiutato ad affrontare momenti difficili e che mi supportano giorno dopo giorno.

A Tiziano, Carlotta e Benedicta, gli amici che hanno affrontato con me questo cammino e con i quali abbiamo superato a testa alta le sfide che si sono presentate.

Al prof. N. PETROVIĆ, per avermi dato fiducia ed aver appoggiato da subito questo mio progetto nonostante le tante insidie.

Infine un ringraziamento particolare va al prof. S. GOODWIN con cui ho seguito un corso sui Balcani durante il mio Erasmus in Turchia, alla Yeditepe Üniversitesi; con i suoi insegnamenti mi ha aperto gli occhi su questa realtà facendomi venir voglia di scavare più a fondo su ciò che è stato fatto in passato e sulla situazione attuale dei Balcani occidentali.

Abstract

Questo lavoro parte dall'analisi della situazione dei circa 2,7 milioni di persone costrette, durante le guerre degli anni '90 nei Balcani, a rifugiarsi altrove per giungere alla valutazione delle politiche che sono state adottate per trovare una soluzione a tale problema. Nel 2012 è stato avviato un programma di cooperazione regionale -RHP- che, se dovesse dare i risultati attesi, porterebbe alla restituzione di una casa a migliaia di potenziali ritornanti. La travagliata vicenda balcanica può fungere da modello per affrontare e risolvere in tempi minori le crescenti situazioni emergenziali che tuttora costringono alla fuga miliardi di persone. La letteratura non offre molti spunti di ricerca sull'argomento specifico, per cui la seguente analisi si basa prevalentemente sulle stime ufficiali dell'UNHCR e sui più recenti rapporti annuali del programma regionale che sta procedendo a gonfie vele e che offre grandi speranze per la definitiva risoluzione di questa problematica pluridecennale.

This work starts from the analysis of the situation of the about 2,7 millions of people, who were forced to find a refuge elsewhere during the Balkans' wars of the 90's, to get to the evaluation of the policies that were adopted to find a solution to this problem. In 2012, a regional co-operation programme -RHP- was started. If it will give the expected results, it would make possible for thousands of potential returnees to have back their house. The tormented Balkans' events could be considered as a pattern to face and solve in a shorter period the growing emergencies that are still forcing millions of people to flee their countries. In literature there are not many researches on this specific issue, so the fallowing analysis is based particularly on official UNHCR data and on the latter annual reports of the RHP that is now running and giving great expectations to find a final solution to this decades-long problem.

Introduzione

"C'era una volta la mia Casa, la mia terra." Questo potrebbe essere l'inizio di molte storie di uomini e donne provenienti dai Paesi nati dalle macerie dell'ex Jugoslavia. *Macerie*, in questo caso, non è solo un termine che mira ad esemplificare la dissoluzione metaforica della precedente entità territoriale, ma vuole indicare esattamente la realtà che ha caratterizzato la nascita di tali Paesi.

I nuovi territori, sorti nel corso degli anni 90, non hanno fatto altro che riportare a galla una situazione di disagio secolare che ha segnato la storia dei popoli slavi. Volendo analizzare le origini di una tale condizione, non guardando agli odi tra le diverse etnie come semplici cause delle crisi di fine secolo, bensì riferendoci ad essi come sintomi di qualcosa di più profondo, ritroviamo principalmente due aspetti di squilibrio: il primo interno alla regione, il secondo, invece, si pone su di un livello internazionale.[1]

In primo luogo, ritroviamo una situazione di frammentazione interna, dovuta principalmente alla dimensione geografica, o meglio, alla topografia della regione. Il paesaggio che caratterizza tali luoghi è prevalentemente montuoso; ciò causa delle situazioni di sostanziale isolamento e chiusura. Ma, nonostante ciò, i territori dove, nel secondo dopoguerra, ha preso forma la Repubblica Federale di Jugoslavia, risultano essere un crogiolo di etnie, culture e religioni che, nei secoli, si sono spesso incontrate e mescolate.

In secondo luogo, i Balcani sono da sempre stati oggetto delle mire espansionistiche di molti grandi imperi del passato, dagli antichi Romani ai grandi imperi coloniali del XX secolo. I Romani avviarono la costruzione di infrastrutture che facilitavano gli spostamenti nella regione, questo avrebbe potuto portare a conseguenze ben diverse; tuttavia, per i secoli a venire, le vie di comunicazioni principali restarono quasi completamente immutate. In altre parole, i villaggi montani continuarono a svilupparsi autonomamente, senza la possibilità di comunicare e, così facendo, unirsi con i propri conterranei per opporsi al dominio straniero, facendo prevalere una propria identità nazionale unica. Inoltre, i successivi conquistatori, in particolar modo gli Ottomani, vedevano nella frammentazione una risorsa, per cui, cercarono di mantenerla, se non addirittura rafforzarla, per consolidare il proprio potere sulla regione secondo il principio del "divide et impera".

Tale situazione contrappone la frammentazione regionale alla lotta per il dominio sui Balcani occidentali da parte di potenze straniere; ciò, al contempo, faceva nascere negli abitanti della regione un desiderio di rivincita, che scaturì poi nei duri

[1]Per approfondimenti sugli attori regionali ed extra-regionali alla base dei conflitti etnici nei Balcani: S.A. Giannakos, "Ethnic Conflict: Religion, Identity and Politics", pp. 43-66. L'autore mostra con occhio attento tutte le interazioni che sono state fonte di instabilità e che si sono susseguite nell'arco dei secoli.

nazionalismi nati a seguito della seconda guerra mondiale e del crollo dei grandi imperi.

Con lo scoppio delle crisi balcaniche, alimentate dai nazionalismi che hanno preso sempre più piede nella regione, milioni sono le persone che, in tutta l'area dei Balcani occidentali, si sono trovati ad affrontare una situazione insostenibile nel luogo in cui risiedevano che li ha spinti a cercare rifugio altrove. Le direzioni di questi flussi sono molteplici[2] e ciò ci porta a distinguere tra due gruppi di persone.
Da un lato, troviamo chi è fuggito dal proprio Paese e si è diretto all'estero. Questo primo gruppo può essere ulteriormente distinto in due sottogruppi: coloro che, pur uscendo dai confini del proprio Stato d'origine, hanno optato per restare comunque nella regione; e coloro che, invece, hanno deciso di dirigersi verso Paesi del tutto estranei alla loro cultura, ma dove forse si sarebbero potuti sentire finalmente al sicuro. Dall'altro, vi è chi, pur essendo stato costretto a lasciare il proprio luogo di residenza, non ha lasciato il proprio Paese, trasferendosi solamente in una regione in cui il proprio gruppo etnico rappresentava la maggioranza.
Vi sono definizioni diverse per ognuno di questi gruppi e, inoltre, diverse sono anche le procedure che li hanno visti coinvolti.[3]

Dopo il 1995, l'attenzione di tutte le organizzazioni – governative e non – accorse nella regione, nonché dell'intera comunità internazionale, è stata rivolta verso la tematica del "ritorno". Anche i tre Paesi direttamente coinvolti – Serbia, Croazia e Bosnia-Erzegovina – hanno espressamente indicato, siglando l'accordo di Dayton[4], che il loro impegno futuro si sarebbe indirizzato verso politiche tese a favorire il rimpatrio volontario di quanti, negli anni precedenti, erano stati costretti dalle forti tensioni nazionaliste a cercare altrove un posto in cui vivere tranquilli.
Tuttavia, la situazione, negli anni a seguire, non ha visto un bilancio molto positivo in tema di rimpatri. I flussi di ritornanti sono stati molto timidi, tradendo le aspettative di quanti avevano presenziato all'incontro del 1995 e mantenendo nella regione una situazione di statica omogeneità etnica, al contrario della tanto auspicata rimescolanza delle popolazioni che sarebbe andata ad invertire nuovamente quel processo di "pulizia etnica" iniziato durante le guerre dei primi anni 90. Inoltre, soprattutto in Serbia, la situazione già precaria dovuta ai flussi dei rifugiati e IDP[5] si

[2]Come risulta dai database dell'UNHCR e dalla testimonianza dell'attuale Presidente della Camera dei Deputati L. Boldrini, "Popoli in fuga".

[3]Tutto questo viene spiegato nel dettaglio nel *capitolo III*.

[4]L'accordo conclusivo della guerra civile jugoslava dei primi anni 90 firmato a Dayton, Ohio (USA), il 21 novembre 1995. Maggiori notizie a riguardo nel *capitolo II* in cui si offre un flashback nella storia della regione, per comprendere appieno le dinamiche che hanno portato all'attuale situazione.

[5]La differenza sostanziale tra i due status è che: i rifugiati hanno attraversato le frontiere del proprio Paese, come stabilito dall'art.1, sezione A, comma 2 della Convenzione di Ginevra del 1951; mentre gli IDP – internally displaced people – hanno trovato riparo all'interno dei confini nazionali. Per quanto riguarda i

è aggravata ulteriormente a seguito del conflitto in Kosovo.

Questa breve analisi del panorama generale del sud-est europeo fa sorgere delle domande relative a quale sia la situazione odierna nella regione, nonché su quali siano, allo stato attuale, le politiche intraprese per porre, finalmente, un punto definitivo sulle questioni etniche nei Balcani garantendo una possibilità effettiva di ritorno. Il quesito che muove questo lavoro e al quale bisognerebbe trovare una risposta è se, garantendo una casa[6], vi sarà la possibilità di ritrovare anche la propria Casa[7]. Ma, come dichiarato anche da un funzionario dell'UNHCR in un'intervista del 19 aprile 2011: "*If I were a minority returnee, from a place where I used to be in the majority, in an area where there are people still living who were involved in the conflict against me, even if I wanted to return in theory, I wouldn't feel comfortable*". Ragionando su questa dura verità ci si può rendere effettivamente conto di come molti pur volendo e potendo ritornare al proprio immobile, non è detto che ci si sentirebbe a Casa.
La dimora aveva un'importanza centrale nelle vite dei cittadini dell'ex Jugoslavia. In essa venivano investite non solo ingenti risorse economiche, ma anche gran parte del loro tempo veniva speso per la costruzione delle loro case. I beni immobili erano visti come l'unica via possibile per investire e conservare il proprio denaro in modo fruttuoso. Questo spiega il grande valore culturale che veniva attribuito alla casa, nonché la devozione che quella gente aveva per la propria dimora. Da un lato, gli architetti della "pulizia etnica" erano coscienti dell'importanza attribuita a tali stabili, per questo motivo hanno puntato molto sulla distruzione delle case del gruppo numericamente inferiore. Dall'altro, proprio tale devozione porta ancora oggi molti rifugiati e sfollati a far ritorno al proprio luogo d'origine qualora l'immobile dovesse venirgli restituito o fosse data loro la possibilità di ricostruirlo. Tuttavia, per le nuove generazioni la casa, e soprattutto una casa da cui sono stati portati via da bambini, non ha la stessa valenza di un tempo; molti sono le attrazioni del mondo urbano e le prospettive sociali che altri luoghi lontani dalla propria dimora offrono loro. Il più delle volte, ai giovani ritornanti non basta la possibilità di riavere indietro un immobile; spingerli a rimpatriare non è così semplice come con le persone di una certa età che vedono il loro sudore e la loro vita in quei mattoni. Ciò che deve essere

secondi, la loro situazione è di più difficile catalogazione; tuttavia, oggigiorno sono tra i beneficiari della protezione dell'UNHCR – United Nation High Commissioner for Refugees. Si rimanda al *capitolo III* anche per una comprensione più precisa delle definizioni e delle differenze tra i due status.

[6]Il riferimento è al Programma Regionale – RHP – attivato nei Balcani occidentali, per garantire alle migliaia di sfollati che vivono ancora oggi in condizioni precarie, la possibilità di riavere una casa propria (*capitolo V*).

[7]La differenza rende meglio riportando i termini inglesi di "house" e "home". Il primo indica lo stabile in sé, mentre con il secondo termine ci si riferisce alla famiglia, ad un ambiente confortevole in cui sentirsi al sicuro.

assicurato ai potenziali ritornanti, e soprattutto ai più giovani, non è solo una dimora fisica, ma un luogo in cui possano sentirsi al sicuro, dove vengano rispettati i loro diritti e venga loro garantita una vita degna. Per ottenere tutto questo sono molti gli aspetti che bisogna prendere in considerazione, da quelli politici – come ad esempio la rappresentanza politica dei gruppi di minoranza – a quelli più prettamente economici – la possibilità di trovare un lavoro –, ma in primo luogo bisogna garantire uguaglianza e pari dignità a tutti i cittadini.

In un mondo sempre più globalizzato, che tende ogni giorno alla ricerca di pace e stabilità, che va verso l'abbattimento delle barriere nazionali in favore di una maggiore collaborazione e cooperazione tra i popoli, non si può tollerare la presenza di migliaia di persone costrette a vivere come “cittadini di secondo ordine” nel luogo che ha dato loro i natali, nel Paese dei propri padri.

Cenni storici

La storia dell'Europa sud-orientale è stata da sempre storia di invasioni, migrazioni e lotta tra piccoli agglomerati di popolazione. Già nel V secolo a.C., nel suo capolavoro, *La Guerra del Peloponneso*, Tucidide descrisse l'instabilità di quei territori e la facilità con la quale le popolazioni che li abitavano decidevano di migrare.[8] Col passare del tempo, le diverse tribù abbandonarono la vita nomade, ma non si unirono. Ognuna di esse mantenne le proprie singolarità portando alla nascita di città-stato o piccoli centri isolati.

Dal canto loro, i diversi dominatori che di volta in volta si susseguirono nella regione vi portarono sempre nuove fonti di squilibrio. Preminente fu l'espansione ottomana, a partire dal XV secolo, e la conseguente islamizzazione di molti territori. La diffusione dell'islam – soprattutto in Bosnia e in Albania – non avvenne tramite mezzi coercitivi; si trattò, piuttosto, di una naturale influenza della cultura del dominatore. In seguito, con l'avvicendarsi delle lotte tra l'impero ottomano e gli Asburgo, la situazione nella regione si complicò ancor più; fino a raggiungere il picco con l'aumento dell'interesse sui Balcani dello zar di Russia. I dissidi tra i tre imperi si riflettevano persino nei centri più piccoli, mettendo le varie popolazioni della regione le une contro le altre. Villaggi vicini, che per lungo periodo avevano convissuto pacificamente, iniziarono a guardarsi con crescente ostilità.

Con la caduta dei grandi imperi, agli inizi del XX secolo, alcuni politici ed intellettuali della regione dichiararono l'indipendenza delle loro terre e, unendosi al Regno di Serbia, costituirono il *Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni*. I vari gruppi etnici presenti sul territorio iniziarono, così, a far sentire sempre più la propria voce. In seguito alla Conferenza di Parigi del 1919, il problema delle minoranze fu inserito persino nell'agenda della stessa Società delle Nazioni. Tuttavia, i tentativi di porvi rimedio da parte della comunità internazionale[9] non ebbero grande successo.

Le accese dispute all'interno dei vari partiti e dei gruppi etnici – unitesi ai crescenti problemi economici che affliggevano tutti i territori della regione – portarono, nel 1929, alla decisione del re Alessandro di accentrare tutti i poteri nelle proprie mani, cercando di eliminare tutte le differenze culturali tra le popolazioni del regno. Il vano auspicio del re trova conferma anche nel cambio di denominazione del Paese in *Regno*

[8] *"...in principio vi si succedevano migrazioni e le singole genti, premute da popoli di volta in volta più numerosi, abbandonavano con facilità le loro sedi. Non vi era commercio; né esistevano relazioni reciproche sicure per terra o attraverso il mare. Ciascuno lavorava il proprio podere quant'era necessario a ricavarne il vitto: senz'accumulo di capitale e senza coltivare piantagioni, nel dubbio che una volta o l'altra qualche nuovo venuto li depredasse con improvvisa aggressione, poiché, tra l'altro, non si fortificavano con mura. Inoltre, convinti di poter ottenere dovunque il cibo di volta in volta sufficiente per un giorno, mutavano residenza senza difficoltà."* La guerra del Peloponneso (Libro I, 2), Tucidide. Edizione Acrobat a cura di *Patrizio Sanasi.*

[9] Le diverse tipologie di intervento spaziavano da veri e propri "trasferimenti di popolazioni" a trattati internazionali sulla tutela delle minoranze.

di Jugoslavia[10].

Ciò nonostante, i nazionalismi continuarono a crescere, alimentati anche dalle teorie naziste sulla "purezza della razza". Di fatti, ben presto anche alcuni nazionalisti serbi iniziarono a parlare della ricerca di metodi indiretti per costringere l'indesiderata, nonché sempre crescente, popolazione albanese a lasciare il territorio Jugoslavo. La teoria fu messa per iscritto nel documento chiamato: "Espulsione degli Albanesi: Memorandum 1937"[11].

Il profilo dei territori slavi continuò, anche durante il 1900, a subire continue modifiche.

L'adesione del Regno al patto tripartito, a fianco delle potenze dell'Asse, ne sancì la fine. La Germania, non apprezzando il colpo di stato da parte dell'erede al trono di Jugoslavia, invase la regione. I territori furono divisi tra i Paesi alleati confinanti, mentre in Serbia e Croazia vennero istituiti due stati-fantoccio in mano a gruppi filonazisti. Lo *Stato Indipendente di Croazia*, in mano agli Ustascia, iniziò a perseguitare i serbi e gli ebrei secondo il principio per cui solo i croati avrebbero dovuto governare la Croazia. Mentre il *Governo di Salvezza Nazionale*, o *Serbia di Nedić*, governato direttamente da Berlino, si ritrovò diviso in due. Da un lato, vi erano i Cetnici che miravano alla "pulizia" da tutto ciò che non fosse serbo; mentre, dall'altro, vi erano i gruppi partigiani, guidati dal *Consiglio antifascista di liberazione popolare della Jugoslavia* – AVNOJ secondo l'acronimo in lingua serbocroata – che vedeva in Josip Broz Tito il proprio leader. Quest'ultimo si macchiò di accuse per persecuzioni contro gruppi filofascisti e contro la minoranza italiana di Istria e Dalmazia.

Durante la seconda Guerra Mondiale, furono proprio i movimenti di resistenza a liberare il territorio dalla presenza tedesca e a creare la *Democrazia Federale di Jugoslavia*, che nel 1945 – decaduta la democrazia – prese il nome di *Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia*[12]. Essa era costituita da sei Repubbliche Socialiste – Slovenia, Serbia, Croazia, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia e Montenegro – e due Province autonome – Kosovo e Vojvodina, entrambe in territorio serbo. Alle elezioni la Lega dei Comunisti di Jugoslavia[13] prevalse e Josip Broz Tito venne nominato primo ministro per poi diventare presidente della Federazione fino alla sua morte, nel 1980.

[10]Letteralmente: terra degli slavi del sud.

[11]Autore del memorandum è Vaso Cubrilovic, membro dell'*Accademia Serba delle Scienze e delle Arti*. Nel testo, particolarmente severo nei confronti della popolazione albanese, si elencano prove storiche per giustificare l'espulsione di massa del gruppo etnico accusato di star tentando di colonizzare e prevalere sul territorio serbo; inoltre rilevante è il paragrafo in cui viene sottolineato il disinteresse della comunità internazionale che è ciò che maggiormente da' coraggio agli autori.

[12]Il nome fu nuovamente cambiato nel 1963 in *Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*.

[13]Conosciuta fino al 1952 come *Partito Comunista di Jugoslavia*. Il nome venne cambiato in seguito al conflitto Tito-Stalin, quando venne data maggior autonomia alle entità formanti la Federazione.

Bratstvo i Jedinstvo[14]

Le politiche messe in atto da Tito nella Federazione jugoslava hanno una grande rilevanza, soprattutto se si tiene in considerazione il contesto storico di riferimento.

All'indomani della seconda Guerra Mondiale, quando Winston Churchill pronunciò il discorso sulla cosiddetta "Cortina di Ferro"[15], un grave errore venne compiuto: affermare che l'intera Europa orientale – meno la Grecia – si trovava sotto la sfera di influenza sovietica. Ciò porta all'errore comune di catalogare l'ex Jugoslavia tra i Paesi sotto il controllo di Stalin. In realtà, proprio grazie al ruolo svolto durante la guerra dai movimenti partigiani di liberazione antifascista jugoslavi e alle azioni intraprese dal leader della Lega Comunista, la Repubblica allora nascente riuscì a limitare l'impatto del dominio sovietico.[16]

Inizialmente il maresciallo jugoslavo intraprese politiche molto simili a quelle messe in atto da Stalin[17]. Tuttavia, ben presto Tito elaborò una strategia alternativa. Questa abile mossa non solo gli permise di difendere egregiamente la totale indipendenza della Federazione, ma anche di trarre vantaggi dal bipolarismo che divideva il mondo; riuscì, infatti, a guadagnarsi l'appoggio dell'occidente, nonostante non abbia mai rinnegato l'ideologia comunista.

Per rimarcare tale condizione, coltivò importanti relazioni con i nuovi stati-nazione sorti a seguito della decolonizzazione. Con questi ultimi diede vita al cosiddetto, *Movimento dei Paesi Non Allineati*[18]. Tito, insieme agli altri due ispiratori del progetto, Nehru e Nasser, rimase una figura preminente all'interno del movimento fino alla sua morte. Con tale iniziativa Tito sottolineò sempre più le sue idee basate sul principio della cooperazione internazionale tra i popoli come elemento naturale, ma ostacolato dalle influenze delle due superpotenze.

Per quanto riguarda la politica nazionale, pur continuando a ricalcare in alcuni aspetti le linee guida staliniste, Tito si fece ispiratore di un *socialismo differente*, quello

---

[14]"Fratellanza e Unità". Questo era il motto su cui si modellava la politica nazionale di Tito.

[15]"*From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic an iron curtain has descended across the Continent. Behind that line lie all the capitals of the ancient states of Central and Eastern Europe. Warsaw, Berlin, Prague, Vienna, Budapest, Belgrade, Bucharest and Sofia, all these famous cities and the populations around them lie in what I must call the Soviet sphere..."* W. Churchill, 5 Marzo 1946, Westminster College, Missouri.

[16]"*...we demand that everyone should be master in his own land; we do not want to settle other peoples accounts; we do not want to be a bargaining counter for other peoples; and we do not want to be mixed up in any policy of spheres of influence..."* Tito, in *Borba*, 28 Maggio 1945.

[17]I tre punti cardine della teoria stalinista erano: - diritto all'autodeterminazione; - autonomia territoriale; - piena uguaglianza delle nazioni. Questi tre principi venivano poi fatti abilmente convivere con le necessità di accentramento di potere e di controllo attraverso la diffusione di concetti persuasivi.

[18]Le origini del MPNA si fanno risalire alla Conferenza di Bandung del 1955, nella quale venne sottoscritta una "Dichiarazione a sostegno della pace e del disarmo internazionale, per il superamento del colonialismo e il rispetto dei principi di autodeterminazione dei popoli, di uguaglianza fra gli Stati e di non ingerenza nei reciproci affari interni". Il movimento venne poi consacrato nella Conferenza di Belgrado, nel 1961.

che già dal 1948 venne definito *titismo*. In ambito economico esso venne spesso criticato dai paesi del Comecon in quanto Tito, pur non rinnegando mai le sue idee comuniste, cercò di far convivere una moderata logica di mercato con l'economia pianificata tipica dei sistemi socialisti.

Ancora più saliente fu il suo approccio al problema delle nazionalità. Il Partito Comunista Jugoslavo si rese conto della situazione ambivalente che gli si proiettava dinanzi: da un lato, vi era la paura della forza dei diversi nazionalismi presenti, ma, dall'altro, non poteva negare l'importanza che gli stessi avevano sempre avuto nella regione. Avendo appurato che la creazione di una comune identità jugoslava che andasse a ridurre le particolarità dei diversi gruppi etnici non era una soluzione adeguata, l'abile leader optò per un approccio diverso. Grande importanza venne data alle varie nazionalità e ad ognuna – minoranze comprese – venne garantita pari dignità, autonomia decisionale e rappresentanza istituzionale.

Sempre maggiore fu il potere che venne trasferito alle varie Repubbliche e alle stesse provincie autonome, nonostante ciò, il ruolo centrale continuò ad essere quello della Lega che fu un importante mezzo per preservare la coesione tra le diverse etnie.

Tuttavia, nel concedere una crescente autonomia ai singoli gruppi nazionali, Tito fu ben attento a non permettere a nessuno di essi di ricoprire un ruolo preminente su tutti gli altri. Questo fu tra i motivi che portarono al riconoscimento, maturato nel corso dei decenni, di una nazionalità musulmana in Bosnia. Di fatti, il Paese rappresentava una situazione singolare in quanto al suo interno non vi era una maggioranza ben definita; esso era costituito da tre gruppi etnici distinti. Vi erano i serbi e i croati che se ne contendevano la proprietà, ma l'attribuzione della stessa all'uno o all'altro gruppo avrebbe determinato la maggioranza a livello federale di uno dei due gruppi. Ad essi si affiancavano i musulmani, ai quali però, fino agli anni 70, non venne riconosciuta una propria nazionalità.[19]

Tutto ciò, più la maggiore autonomia concessa alle province con la Costituzione del 1974, generò anche una sorta di risentimento tra i nazionalisti serbi che iniziarono a sentirsi minacciati. Dopo la morte di Tito, nel 1980, si diffusero spinte reazionarie soprattutto nella provincia kosovara dove la maggioranza albanese si vedeva giorno per giorno ridurre ciò che aveva conquistato nei decenni precedenti.[20]

Smembramento dell'ex Jugoslavia[21]

[19]Per maggiori informazioni sull'iter che a portato al riconoscimento dei bosniaci musulmani si rimanda al testo *"Growth of Bosnian Nationalism under Tito"* in *The Bosnian Muslim: Denial of a Nation,* Friedeman,1996.

[20]Nel 1989 Slobodan Milošević, allora presidente serbo, modificò unilateralmente la costituzione della Repubblica Socialista Serba con l'obiettivo di ridurre l'autonomia che Tito aveva concesso al Kosovo.

[21] Molto ci sarebbe da scrivere sulla crisi che portò alla disintegrazione dell'ex Federazione jugoslava, soprattutto perché è questa che scatenò una delle diaspore più rilevanti della storia. Migliaia di persone costrette ad abbandonare le proprie case. Qui di seguito verranno elencati solo alcuni degli avvenimenti più importanti, ma si rimanda alla letteratura specifica in materia per ulteriori dettagli.

Gli anni successivi al 1980 furono caratterizzati da una relativa serenità; ma già allora iniziavano a manifestarsi i sintomi di quella crisi che, un decennio più tardi, avrebbe segnato lo smembramento della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Fu poi a partire dalla seconda metà degli anni 80 che gli odi nazionali ripresero a palesarsi con sempre maggiore vigore. Ne è prova tangibile il *Memorandum dell'Accademia Serba delle Scienze e delle Arti*[22], del 1986. In esso veniva espresso nuovamente il concetto, già presente agli inizi del secolo, della "Grande Serbia"; inoltre, motivava tale principio riportando tutte le supposte ingiustizie e discriminazioni che i serbi avevano subito nel corso dei secoli. Nel documento si parla esplicitamente di "genocidio fisico, politico, giuridico, culturale della popolazione serba" e si elencano le iniziative intraprese dagli altri gruppi etnici della regione a discapito dei serbi, portando avanti la teoria secondo la quale la Jugoslavia è una semplice comunità di otto territori uguali, più che "una comunità di cittadini, nazioni e nazionalità tutte eguali davanti alla legge". Sulle idee esposte nel Memorandum si impronta il pensiero di Slobodan Milošević. Egli, essendone alla guida, trasferì le sue teorie nel SKS – Lega dei Comunisti di Serbia – che divenne sempre più di stampo nazionalista. Il suo principale obiettivo era quello di ricreare una "Grande Serbia" e Milošević lo mise in luce dopo solo due anni dall'inizio del suo mandato come presidente della Repubblica Serba, nel 1989, con un grande gesto evocativo. Durante il giorno di san Vito[23] del 1989, a 600 anni dalla Battaglia della Piana dei Merli[24], il leader serbo tenne il noto discorso sull'origine serba del Kosovo, luogo dove fu combattuta la catastrofica battaglia, presentandosi come erede di Lazar, pronto a riconquistare le terre che gli vennero sottratte dagli ottomani e a riscattare lo spirito cristiano.

Negli anni a venire portò avanti i suoi progetti iniziali; provvide presto a revocare l'autonomia garantita alle provincie dalla Costituzione del 1974, e avviò una persecuzione dei musulmani presenti su tutto il territorio della Federazione jugoslava, persino presentando all'Occidente i bosgnacchi come un avamposto europeo di estremisti islamici pronti a riconquistare le anime degli europei.

A questa nazionalizzazione del SKS e al crollo dell'URSS, seguirono importanti novità all'interno della Lega Comunista jugoslava. Una di esse fu la legalizzazione del multipartitismo. Ciò portò alla nascita, nonché alla vittoria elettorale di partiti nazionalisti di opposizione, come l'Unione Democratica Croata – HDZ – e il Partito

[22]Noto anche come *Memorandum SANU*. Il Presidente dell'Accademia a quel tempo era *Dobrica Ćosić,* uno dei nazionalisti più attivi nella rivendicazione dei diritti del popolo serbo. Egli appoggiò la candidatura e il progetto di Milošević e partecipò attivamente all'ascesa di Radovan Karadžić – leader dei serbi in Bosnia.

[23]*Vidovdan,* 28 giugno. Essa è una data importante per la Serbia sia sul piano religioso, in quanto ricorda il martirio di san Vito, che dal punto di vista storico, essendo una data che ritorna spesso in momenti cruciali.

[24]Il 28 giugno 1389, la tradizione vuole che il principe serbo Lazar abbia combattuto contro l'Impero Ottomano, nella battaglia di Kosovo Pojie. Nonostante la sconfitta subita, per i serbi Lazar è divenuto una figura mitica che racchiude in sé grandi valori. La battaglia è ritenuta simbolo di una Serbia sfortunata, vittima della spietatezza islamica e della noncuranza dei popoli vicini.

di Azione Democratica – SDA – a maggioranza musulmana. Questi ultimi erano pronti a proteggere i propri gruppi etnici di appartenenza contro il progetto di "dominio serbo" di Milošević. I nuovi partiti, nelle varie Repubbliche dell'ex Jugoslavia, si ritrovarono ad appoggiare le spinte indipendentiste dei propri popoli. Nel 1991 ci fu anche il tentativo di negoziare una pacifica dissoluzione della Federazione. I risultati furono deludenti e le nazioni optarono per il ricorso a referendum sulla secessione – come previsto anche dalla stessa Costituzione jugoslava. La prima a dichiarare la propria indipendenza, in modo quasi del tutto pacifico, fu la Slovenia[25].

Contemporaneamente anche la Croazia, guidata dall'HDZ di Tudjman, si pronunciò a favore della secessione. Già negli anni precedenti, gli scontri tra serbi e croati nella nazione si erano acuiti. Il caso croato non fu, però, pacifico come quello sloveno. I serbi di Croazia arrivarono ad autoproclamare la creazione di un territorio autonomo, la Regione Autonoma Serba della Krajina (Frontiera)[26]. Nella seconda metà del 1991 intervenne anche il JNA – esercito jugoslavo al servizio di Milošević – al quale si affiancarono milizie paramilitari serbe. Il gruppo più noto e violento erano le Tigri di Željko Ražnatović – Arkan, ricordati soprattutto in seguito al massacro di Vukovar [27] protrattosi da settembre a novembre del 1991. In seguito, il coinvolgimento della Comunità Internazionale permise il riconoscimento dell'indipendenza croata e la ritirata delle truppe dell'esercito serbo, ma gli scontri tra serbi e croati nello stato neo-indipendente continuarono su piccola scala.

Dal 1992, i riflettori si spostarono sulla Bosnia, oggetto di interesse sia per Tudjman che per Milošević che più volte si erano incontrati per dividersene il territorio. Il presidente musulmano Izetbegović, trovatosi di fronte alla possibilità di creare uno stato indipendente, indisse un referendum. Nonostante i serbo-bosniaci cercarono di boicottarlo, circa il 64% della popolazione andò alle urne dichiarandosi a favore della secessione. L'indipendenza della Bosnia fu ufficialmente dichiarata nel mese di marzo e la popolazione serba – guidata da Karadžić, che aveva dichiarato l'intenzione di opporsi alla creazione di uno stato bosniaco con tutti i mezzi a sua disposizione – iniziò a creare posti di blocco per protesta. Il 5 aprile 1992 i cittadini organizzarono marce pacifiche per le strade della capitale bosniaca e di altre città. La protesta di Sarajevo acuì le rivalità. La Comunità Europea il 7 aprile riconobbe il nuovo stato, mentre i deputati serbi dichiararono l'indipendenza di una *Repubblica*

[25] Il popolo sloveno era caratterizzato da una certa omogeneità e, inoltre, non vi era nella regione una particolare presenza serba che motivasse l'intervento delle truppe di Milošević, per cui le resistenze jugoslave alla dichiarazione unilaterale di indipendenza da parte della Slovenia furono limitate – si parla infatti di "guerra dei dieci giorni".

[26] Il territorio, autoproclamatosi autonomo nell'aprile del 1991, non ha mai ricevuto il riconoscimento internazionale come stato indipendente, al contrario della Croazia che fu riconosciuta indipendente dalla comunità internazionale nel gennaio del 1992.

[27] Città della Slavonia quasi completamente rasa al suolo dai serbi.

Serba di Bosnia-Erzegovina. Il mese seguente iniziò l'assedio di Sarajevo[28]. L'esercito jugoslavo lasciò il territorio bosniaco, ma continuò ad appoggiare la fazione serbo-bosniaca. Le tre nazionalità si ritrovarono ad affrontarsi in modo sempre più caotico e sanguinoso. Ogni gruppo si era munito di un proprio esercito ufficiale e di proprie forze paramilitari, inoltre godevano dell'appoggio dei propri governi di riferimento e questo portò a parlare di "guerra internazionale".

Inizialmente musulmani e croati di Bosnia si allearono contro i serbo-bosniaci, che erano maggiormente preparati ed armati. Tuttavia, dopo il 1993, anche tra i due gruppi cominciarono gli scontri, terminati, almeno formalmente, con gli accordi di Washington nel 1994. Gli americani imposero, così, la creazione di una *Federazione Croato-Musulmana*, ma non riuscirono a promuovere la coesione tra i due gruppi. Gli incontri tra Tudjman e Milošević che seguirono e che ebbero come oggetto la spartizione della Bosnia, anche con il ricorso alle armi, ne furono la prova tangibile.

Numerosi furono i tentativi della Comunità Internazionale di far cessare gli scontri tra i tre gruppi, ma furono vani. I crimini di guerra e le atrocità in nome della tanto agognata "pulizia etnica" continuarono, fino a raggiungere l'apice nel 1995. Tale data viene ricordata sia per essere l'anno in cui avvennero alcune tra le più atroci brutalità, ma anche per aver segnato la fine formale della crisi.

Dopo gli accordi tra croati e bosgnacchi, i serbi si sentirono più isolati ed acuirono i propri attacchi. Il più noto, nonché decisivo nello smuovere le coscienze della Comunità Internazionale, fu il massacro di Srebrenica. Quest'ultima era una delle sei città dichiarate zone protette[29] dalle Nazioni Unite, ma ciò non fermò le truppe serbe di Bosnia. Alcuni massacri compiuti in diversi villaggi serbi nella zona di Vranica ne furono il pretesto[30]. Nel genocidio di Srebrenica persero la vita più di 7000 bosniaci, soprattutto uomini e ragazzi. Tale strage scosse l'opinione pubblica internazionale che si rese conto di quanto vana fosse la presenza in loco di truppe ONU; di fatti, proprio il loro mancato intervento in difesa della popolazione bosniaca, causata dalla loro inferiorità numerica, permise alle truppe serbe di entrare nell'enclave bosniaco. Nel frattempo, in Croazia, nonostante non vi fosse più la presenza dell'esercito Jugoslavo, i croati continuarono a cercare di riconquistare le città occupate dai serbi. Nel 1995, con le Operazioni Lampo e Tempesta essi riuscirono a riconquistare i territori della Slavonia e della Krajina. L'esercito croato mise in fuga circa 200.000

[28]L'assedio durò poco meno di quattro anni (43 mesi). L'UNHCR coordinò un ponte aereo che fu il più lungo della storia. Molti furono, però, i problemi di sicurezza che la comunità internazionale dovette affrontare, spesso causando pesanti perdite in termini economici..

[29]Nel 1993, il Consiglio di Sicurezza dichiarò sei *"zone protette"* - safe heaven - città a maggioranza musulmana presenti nella Repubblica Serba di Bosnia-Erzegovina (Bihac, Gorazde, Sarajevo, Srebrenica, Tuzla e Zepa). Esse erano poste sotto la protezione della NATO e dell'UNPROFOR – United Nations Protection Force – che avrebbero dovuto proteggere i civili e garantire assistenza umanitaria. Tuttavia, in pratica risultarono essere i posti meno sicuri al mondo essendo sotto costante assedio da parte dei serbi.

[30]I massacri furono attribuiti a milizie musulmane, ma non ci sono prove che permettano di attribuire per certo la colpa di tali massacri a gruppi musulmani.

serbi rendendosi colpevole di una delle più rilevanti operazioni di "pulizia etnica" della regione.

La volontà della Comunità Internazionale di fermare le violenze, si venne a scontrare con il non voler essere invischiati oltremodo, per cui si ricercò il modo più efficace e meno costoso in termini di sforzi: un accordo tra le parti. Così, nel novembre 1995, i tre rappresentanti delle tre nazionalità – Alija Izetbegović, Franjo Tudjman e Slobodan Milošević – si riunirono a Dayton, Ohio, per discutere le condizioni di pace per porre fine al conflitto in Bosnia-Erzegovina. L'accordo – *General Framework Agreement on Peace* – fu, infine, formalizzato il mese seguente a Parigi. Esso si componeva di ben undici allegati; stabiliva l'interesse delle parti a risolvere pacificamente le dispute, a riconoscersi mutuamente come stati indipendenti entro le frontiere delle Repubbliche dell'ex Jugoslavia, a collaborare per fare luce e giustizia sui crimini di guerra commessi, nonché a garantire il ritorno a chiunque fosse stato costretto ad abbandonare la propria casa[31]. La Bosnia venne divisa in due entità distinte, dotate di poteri autonomi, ma inserite in un unica cornice statale: la *Federazione Croato-Musulmana* e la *Repubblica Serpska*. Inoltre, venne ricalcato il modello presidenziale collegiale dell'ex Jugoslavia; un serbo, un croato ed un musulmano, a turno, ogni otto mesi si sarebbero alternati nella carica di presidente. Infine, l'accordo prevedeva la creazione di un'istituzione internazionale ad hoc, il cosiddetto *Office of the High Representative*, con il compito di supervisionare l'implementazione di quanto stabilito a Dayton.

Per quanto riguarda la Croazia, nel novembre 1995, si firmò ad Erdut un accordo[32] con il quale si stabiliva il ritorno, dopo un periodo transitorio di due anni al quale poi ne venne aggiunto un terzo, della Slavonia Orientale, la Baranja e la Sirmia Occidentale – aree che erano state occupate dai serbi – sotto la giurisdizione croata.

A Dayton, Milošević vide sfumare il suo sogno di creare una "Grande Serbia", l'unico suo successo fu quello di riuscire a mantenere il potere in Serbia anche dopo l'ennesima sconfitta in Kosovo. Di fatti, nella provincia i dissensi verso il governo della Federazione crescevano e i kosovari presero fiducia dalle conquiste delle altre Ex Repubbliche jugoslave. Il Kosovo dichiarò la propria indipendenza unilateralmente creando un governo ombra sotto la guida di Ibrahim Rugova – considerato il Gandhi dei Balcani per il suo preferire la diplomazia alla violenza. Il leader serbo rispose con la violenza dando inizio ad una vera e propria guerra che ebbe gravi conseguenze sulla popolazione e andò a peggiorare la già precaria situazione dei rifugiati in Serbia. Nel 1999, la NATO cercò di imporre la pace con un accordo. I delegati serbi e albanesi si incontrarono a Rambouillet; dopo le prime resistenze dei ribelli che vedevano riconoscersi l'autonomia, ma non la totale

[31] Il settimo allegato si focalizza sul tema dei ritorni al quale, in questo lavoro, viene dedicata in seguito maggiore attenzione.

[32] Il nome ufficiale dell'accordo di Erdut è "*Basic Agreement on The Region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium*".

indipendenza, al secondo incontro la delegazione serba non si presentò, mostrando così il suo disaccordo. Dopo tale fallimento, la NATO iniziò a bombardare la Serbia[33]. La guerra si concluse con la Risoluzione 1244 del 1999 che pose la regione sotto l'amministrazione delle Nazioni Unite.

Tuttora la situazione del Kosovo risulta controversa. Vi sono ancora Stati che, per i problemi interni che tale riconoscimento comporterebbe, rifiutano il loro appoggio alla piccola entità autoproclamatasi indipendente nel 2008.

Negli ultimi anni, i Balcani occidentali sembrano esser stati caratterizzati da un periodo di pace e stabilità che, pian piano, si va consolidando sempre più. I vari Stati indipendenti[34] si impegnano per garantire a tutte le nazionalità presenti al loro interno pari dignità e la possibilità di una vita piena e tranquilla. Tuttavia, non sempre si ha un riscontro positivo nella pratica, per cui la pace auspicata non è accompagnata da un definitivo accantonamento delle discriminazioni e degli odi, seppur in maniera molto meno drastica.

[33]Numerose sono state le critiche all'intervento della NATO nella guerra in Kosovo.

[34]Dal 2006 anche Serbia e Montenegro hanno creato due entità autonome ed indipendenti, smembrando l'ultimo residuo della ex-Federazione Jugoslava.

Rifugiati e sfollati

Milioni sono state le persone che, durante le guerre degli anni 90 nei Balcani, hanno dovuto abbandonare le loro case, la loro vita, per trasferirsi in posti per loro più sicuri dove poter sopravvivere. Tale diaspora, considerata la peggiore in Europa dopo la seconda guerra mondiale, non è stata, però, una conseguenza della crisi Jugoslava, bensì il fine stesso di tutte quelle atrocità. Le fazioni in campo si battevano non tanto per la conquista di un territorio, quanto per mandar via la minoranza etnica che coabitava con essi in uno stesso luogo.

Prima di iniziare a parlare di numeri e direzioni dei flussi di persone, bisogna avere chiaro cosa si sta trattando, per cui diviene di particolare importanza cercare di definire nello specifico alcuni dei termini che ricorrono spesso in questo lavoro[35].
Primo fra tutti, bisogna specificare chi può essere considerato rifugiato e per chi, invece, bisogna ricorrere ad appellativi differenti quali, ad esempio, sfollato o richiedente asilo.
A partire dal 1951, anno in cui viene approvata la Convenzione di Ginevra, quando si parla di "*rifugiato*" si fa generalmente riferimento all'articolo I, sezione A, comma 2 della su menzionata Convenzione. Tale definizione è frutto di un compromesso tra i punti di vista fortemente divergenti dei Paesi che parteciparono alla Conferenza. Il suddetto articolo, tuttavia, nell'elencare i requisiti necessari per essere considerati rifugiati pone molte riserve e cerca di limitare il più possibile l'acquisizione di tale status. Secondo quanto in esso stabilito, viene garantito lo status di rifugiato "*a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al I gennaio 1951 e nel giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dallo Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione del detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.*"
Oltre ad una prima, evidente, riserva temporale[36], nella sezione B viene enunciata una seconda limitazione, questa volta geografica, ma si delega agli Stati firmatari la facoltà di scegliere tra la possibilità di limitare la definizione agli avvenimenti accaduti soltanto in Europa oppure anche nel resto del mondo[37]. La definizione

[35]Le definizioni di seguito riportate fanno principalmente riferimento a quanto presente nei documenti stessi dell'UNHCR e nel "Glossario Migrazione e Asilo" pubblicato dalla Rete Europea Migrazioni (EMN) che contiene definizioni comuni tratte dall'acquis comunitario. Inoltre vengono fatti riferimenti ai documenti ufficiali su cui tali definizioni si basano, ma si tratta di una panoramica molto generale. Per approfondimenti in materia si consiglia di far riferimento alla fiorente letteratura specifica.

[36]La dicitura "*avvenimenti anteriori al I gennaio 1951*" preclude la possibilità di ottenere lo status di rifugiato a coloro che si trovano a vivere nello stesso fondato timore, ma in un momento successivo alla suddetta data. Tale limitazione è stata definitivamente rimossa con il Protocollo di New York del 1967.

[37]*"B. I. Agli effetti della presente Convenzione, possono essere considerati "avvenimenti anteriori al I gennaio 1951" nel senso dell'articolo I, sezione A:*

offerta a Ginevra è stata negli anni ripresa[38] e ampliata in modo da includere nuove categorie ugualmente meritevoli di protezione internazionale. A tal proposito vanno menzionate la Convenzione elaborata dall'Organizzazione per l'Unità Africana del 1969 e la Dichiarazione di Cartagena del 1984. La possibilità di ottenere lo status di rifugiato viene, così, estesa anche a coloro che fuggono a causa "*di un'aggressione esterna, di un'occupazione o di una dominazione straniera, o di gravi turbative dell'ordine pubblico, in tutto o in una parte del Paese d'origine*"[39] o perché "*la loro vita, la loro sicurezza, la loro libertà è minacciata da violenze generalizzate, un'aggressione straniera, un conflitto interno, massicce violazioni di diritti umani o altre gravi turbative dell'ordine pubblico*"[40].
Un altro fattore importante – ben sottolineato anche all'interno della Convenzione del 1951 – da tenere in considerazione è la necessità che il rifugiato si trovi al di fuori dello Stato di residenza (o domicilio, nel caso degli apolidi). Questo criterio porta ad escludere dalla definizione di rifugiato in senso stretto tutti coloro che, pur costretti ad abbandonare le loro case per gli stessi motivi di cui sopra, decidono di non oltrepassare le frontiere nazionali. Questa categoria, molto rilevante nel nostro caso di studio, viene riunita sotto il nome di "*sfollati interni*", o *Internal Displaced Persons*.
Un altro termine che merita di essere chiarito in questa sede è "*ritornanti*". Esso si riferisce a coloro che, dopo aver abbandonato le proprie case ed essere stati assistiti dall'UNHCR, decidono di far ritorno al proprio luogo d'origine. Utilizzando la terminologia dell'Alto Commissariato, il rimpatrio dei profughi viene ad essere considerato un "ritorno volontario assistito" nel caso in cui venga offerta una qualche assistenza di tipo logistico, finanziario o altro da parte dell'organizzazione di cui sopra. I ritornanti vengono reputati tali solo per un periodo limitato dopo il rimpatrio, in seguito smettono di usufruire dell'assistenza dell'Alto Commissariato e non sono tenuti in considerazione nelle statistiche.
Utile per comprendere bene questa analisi è anche il significato di "*richiedente asilo*"[41]. Questa figura viene spesso confusa, nel senso comune, con quella del rifugiato; tuttavia, vi è una piccola sfumatura che è utile sottolineare. Quando un profugo giunge in un nuovo Stato, non si può parlare già di rifugiato, in quanto – come

a) "avvenimenti accaduti anteriormente al I gennaio 1951 in Europa";
b) "avvenimenti accaduti anteriormente al I gennaio 1951 in Europa o altrove."
Con il Protocollo di New York i nuovi firmatari della Convenzione non avevano la possibilità di scelta in quanto la limitazione venne rimossa. Tuttavia, essa è stata mantenuta dagli Stati che avevano firmato la Convenzione prima del 1967 fin quando loro stessi hanno ritenuto opportuno. L'Italia è stata uno degli ultimi Paesi ad abrogare la riserva geografica nel 1990, con la legge 39/90, meglio conosciuta come legge Martelli.

[38]Omettendo la parte relativa alle limitazioni.

[39]Articolo I, comma 2 della Convenzione dell'OUA.

[40]Parte III, 3 della Dichiarazione di Cartagena.

[41]In seguito alla direttiva comunitaria cosiddetta qualifiche la parola "asilo" viene sostituita dalla dicitura "protezione internazionale", per cui si dovrebbe parlare di "richiedente protezione internazionale", tuttavia questa nuova espressione non ha sostituito la precedente né nella dottrina, né tantomeno nel lessico comune.

abbiamo visto in precedenza – non a tutti spetta questo status. La prima cosa da fare per un individuo che voglia tentare di ricevere tale status sarà presentare la propria richiesta d'asilo; questa verrà poi valutata secondo la procedura del Paese in cui essa viene presentata. Durante tutto questo periodo l'individuo sarà considerato richiedente asilo; solo nel caso in cui, dopo la valutazione di tutte le informazioni pervenute, viene accertato che l'individuo soddisfa i requisiti, la richiesta viene approvata e l'individuo può essere considerato rifugiato. Tuttavia, non è così semplice come può sembrare in quanto molte sono le variabili di cui bisogna tener conto e diversi sono le risposte che possono essere riservate al richiedente asilo[42]. È molto importante sottolineare che non esiste a livello internazionale una definizione univoca di richiedente asilo, così come non esiste un'unica procedura standard per la valutazione delle domande. L'Unione Europea negli ultimi anni si sta muovendo in questa direzione, ma molte sono ancora le questioni pendenti e le differenze tra i vari Stati membri.

Tutti questi gruppi appena elencati sono questioni di competenza dell'UNHCR. Ad essi si affiancano anche altre categorie di individui non ben specificate ed indicate con il termine "other persons of concern", letteralmente "altre persone di competenza". Di questi, tra gli altri, fanno parte le vittime di conflitti armati, come le vittime della guerra dei Balcani di cui ci stiamo occupando in questo lavoro.

I principali compiti dell'ACNUR sono:

- *Assistenza emergenziale*, in genere di una durata massima di dodici mesi. Essa si attiva quando si presenta un nuovo flusso di rifugiati e l'organizzazione si attiva per cercare di garantire a questi ultimi il rispetto dei bisogni di base.
- *Assistenza in senso stretto*, quando non è più minacciata la sopravvivenza di un gruppo. Questa azione si compone di un impegno ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni primari ed a ricercare soluzioni durevoli. Queste ultime sono tre in particolare:
  - *rimpatrio* volontario assistito, include assistenza per il ritorno, ma anche attività nel Paese d'origine per facilitare il rientro;
  - *integrazione*, volta a favorire l'autosufficienza e l'integrazione con la comunità di accoglienza nei casi in cui non è possibile il rimpatrio;
  - *reinsediamento*, o *resettlement*, per i rifugiati accolti temporaneamente in uno Stato che non possono far ritorno alle proprie case può essere pianificato l'insediamento in un Paese terzo.

  Negli anni 90, l'organizzazione ha dovuto affrontare una situazione

[42]Solo analizzando il caso italiano si può notare come, a seguito della valutazione di una richiesta di asilo, le risposte che possono essere offerte ad un richiedente asilo sono varie: si può ottenere lo status di rifugiato oppure, se non sono rispettati tutti i criteri, quello di protezione sussidiaria, ancora può essere raccomandato il rilascio di un permesso per motivi umanitari, infine la domanda può essere respinta in toto.

particolarmente complessa e senza precedenti. Allo scoppio della crisi nei Balcani il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha affidato all'UNHCR il ruolo di organizzazione leader nella regione. Così l'Alto Commissariato si è trovato a dover coordinare le operazioni della quasi totalità degli organismi che si apprestavano ad offrire il proprio soccorso alle popolazioni balcaniche. L'ICRC – Comitato Internazionale della Croce Rossa – era la sola organizzazione umanitaria mondiale ad operare al di fuori della rete dell'UNHCR.

Il compito di leader si è rivelato sempre più complesso e pieno di ostacoli di varia natura.[43] Le negoziazioni con le parti belligeranti non sempre hanno portato a risultati positivi, questo perché spesso il personale degli organismi umanitari preposto a tale compito si poneva su una posizione svantaggiata. La controparte belligerante veniva spesso sottovalutata; il personale umanitario non si presentava sempre come un fronte unito; il voler raggiungere i propri obiettivi a qualsiasi costo e basandosi sull'idea che il fine giustifica i mezzi, portava a volte a raggirare le leggi. Questi sono solo alcuni dei diversi fattori che rendevano difficili le negoziazioni.

Altro punto debole delle organizzazioni umanitarie era il problema della sicurezza del proprio personale. Spesso quest'ultima veniva minacciata e coloro che operavano sotto l'egida dell'UNHCR, o di una qualsiasi altra organizzazione, si trovavano in situazioni di pericolo. L'UNPROFOR – UN Protection Force – aveva il compito di proteggere i convogli dell'UNHCR permettendo agli aiuti di raggiungere il luogo a cui erano destinati, ma anche questo compito si è rivelato tutt'altro che facile, soprattutto a causa dell'imprevedibilità delle situazioni che si trovavano ad affrontare. Inoltre, spesso le due organizzazioni delle Nazioni Unite si trovavano in disaccordo su determinate questioni e questo andava a sfavore di entrambe.

Uno dei problemi che ha messo in cattiva luce l'UNHCR durante il conflitto è stato l'uso improprio che spesso è stato fatto delle carte d'identificazione da esso utilizzate per distinguere chi si trovava sotto il controllo dell'Alto Commissariato e aveva l'approvazione per operare nella regione. Nel complesso esse sono state considerate come un'iniziativa positiva, fatta principalmente per semplificare il coordinamento delle oltre 250 organizzazioni accorse nei Balcani e delle migliaia di persone che vi lavoravano. Inizialmente queste venivano distribuite solo agli organismi che operavano in buona fede sotto il controllo dell'UNHCR. Tuttavia, la loro efficienza nel garantire il passaggio ai posti di blocco ha portato ad un incremento delle domande di tali documenti. Pian piano sempre più persone ottenevano un'ID e non unicamente chi poteva essere considerato "personale umanitario". Con l'aumento dei possessori di tali tessere, sempre più spesso l'uso che ne veniva fatto non era propriamente quello per cui erano state rilasciate e ciò ha portato una cattiva fama

[43] Per approfondimenti sulla questione dell'assistenza umanitaria fornita dall'UNHCR e dalle altre organizzazioni si rimanda a testi specifici. Tra questi si consigliano: "*The humanitarian operation in Bosnia, 1992-95: dilemmas of negotiating humanitarian access*", Mark Cutts, Maggio 1999; e "*UNHCR and ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina*", Kirsten Young, Settembre 2001.

all'UNHCR. Siccome non si poteva distinguere il personale delle Nazioni Unite da tutti gli altri, se non da una scritta minuscola sulle ID, quando esse venivano usate per secondi fini – come, ad esempio, scappare dal proprio luogo di residenza – il primo nome che veniva visionato sui documenti e sui veicoli era quello dell'organizzazione leader.

Nonostante tutte le difficoltà, l'UNHCR è riuscito a fornire tonnellate di prodotti di sussistenza. Cibo e medicinali hanno raggiunto, non con poche difficoltà, molti dei posti sotto assedio permettendo ad alcune delle persone che avevano pensato di lasciare il proprio luogo d'origine di restare e sopravvivere, contenendo così, anche se di poco, l'esodo. Tuttavia, l'assistenza dell'Alto Commissariato spesso è stata boicottata. I belligeranti riuscivano spesso a bloccare gli accessi ai centri abitati dal gruppo opposto che stavano tentando di "pulire etnicamente". Altre volte, quando gli aiuti riuscivano a raggiungere il luogo a cui erano destinati, il gruppo maggioritario si appropriava delle provviste impedendo che queste fossero equamente distribuite anche alla minoranza, inducendo tale popolazione, senza mezzi di sussistenza, a lasciare la propria dimora.

Questa difficoltà nel raggiungere le popolazioni più svantaggiate ha portato il personale dell'UNHCR a chiedersi se fosse conveniente o meno aiutare coloro che non venivano raggiunti dagli aiuti umanitari , ma soprattutto che erano in pericolo di vita per le tante violazioni dei diritti umani messi in atto dalle varie fazioni, a lasciare le proprie case e cercare rifugio altrove. La risposta a tale dilemma non è stata mai chiara. L'UNHCR ha più volte aiutato dei civili a fuggire in modo da salvare loro la vita, ma, in cambio, è stato più volte accusato di aver contribuito alla "pulizia etnica" e di aver favorito il raggiungimento dello scopo dei belligeranti. Per cercare di evitare tali accuse, in molte occasioni l'Alto Commissariato si è limitato a scortare i convogli dei civili in fuga in modo da garantire degli standard minimi di protezione, senza essere troppo scoperti. Inoltre, i cittadini particolarmente vulnerabili che temevano per la loro incolumità, o coloro che volevano essere riuniti alla loro famiglia, si rivolgevano all'UNHCR chiedendo di essere assistiti nel loro spostamento. L'organismo delle Nazioni Unite si trovava, quindi, in una posizione non semplice, per cui, per non negare la propria protezione a persone di sua competenza, né subire ulteriori accuse, cercava di valutare con estrema attenzione le varie richieste ed effettuare meticolose selezioni.

Al tirare le somme, purtroppo l'operato dell'UNHCR non mostra risultati particolarmente positivi, soprattutto per quanto riguarda la protezione dei civili in senso stretto.[44]

[44]In questo bilancio in linea di massima negativo non vanno incluse le operazioni di distribuzione di aiuti umanitari. Si ricorda infatti il successo del ponte aereo su Sarajevo. Protrattosi dal 3 luglio 1992 al 9 gennaio 1996, è il ponte aereo più lungo della storia, superando quello su Berlino tra il 1948/49. Le operazioni hanno visto il coordinamento dell'UNHCR con venti nazioni che hanno contribuito e l'UNPROFOR che, tra l'altro, garantiva la sicurezza dell'aeroporto.

Numeri e direzioni

Risulta difficile stabilire con precisione quante persone sono state effettivamente costrette ad allontanarsi dalle proprie case tra il 1991 ed il 1995 nei Balcani. Anche i dati contenuti nei rapporti annuali dell'UNHCR possono essere considerati solo stime; innanzitutto perché non tutti i calcoli si basano su sistemi di registrazione dettagliati, alcuni dati vengono estrapolati da ricerche sulla popolazione di vario genere; in secondo luogo, i dati sono frutto di statistiche di differenti organismi – degli stessi Governi di riferimento, dell'ufficio dell'Alto Commissariato in loco, di altre ONG, o ancora di una combinazione dei precedenti. Inoltre, è molto importante ricordare che nel caso di nostro interesse vi è un ulteriore rilevante problema: si tratta di una situazione emergenziale. In momenti di crisi è ancor più difficile raccogliere i dati con precisione, soprattutto siccome i flussi sono in continua evoluzione e le statistiche sono in continuo aggiornamento. Bisogna anche tener conto che difficilmente i Governi in crisi si preoccupano di aggiornare i dati, soprattutto nei casi in cui sono essi stessi tra le cause di questi esodi, e l'ufficio locale dell'UNHCR può solo prendere in considerazione quella fascia di popolazione con la quale viene in contatto, specialmente quando i flussi riguardano numeri molto elevati di persone.

Analizzando le stime messe a disposizione dall'Alto Commissariato ci si trova di fronte a numeri esorbitanti, soprattutto se si tiene conto del fatto che gli esodi si sono protratti ben oltre la fine dei conflitti. A scappare dai conflitti a fuoco, ma soprattutto dai continui abusi dei diritti umani, sono state all'incirca 2.7 milioni di persone, di cui quasi 2.5 milioni solo nel 1993[45].

Come abbiamo avuto modo di vedere in precedenza, parlando di esodi di persone in cerca di protezione non basta riferirsi ai soli numeri, ma altrettanto importanti sono le direzioni che tali flussi prendono. Va sottolineato come in questo calcolo non si tiene conto solo di coloro che hanno cercato riparo al di fuori dei confini del proprio Paese, ma anche di quelli che si sono spostati internamente da una zona in cui la loro sicurezza era minacciata ad un'altra dove potevano sperare di sopravvivere. Gli Internal Displaced Persons, infatti, rappresentano una parte consistente del valore precedente; si tratta di più di 1 milione di persone nella sola Bosnia ai quali spesso non si riserva la giusta attenzione.

I rifugiati si sono diretti principalmente verso l'Europa occidentale, anche se va ricordato come alcuni dei rifugiati bosniaci hanno raggiunto altri Paesi musulmani, in particolare Turchia, Giordania e Repubblica Siriana.

Nel 1992 le domande d'asilo presentate in Europa hanno raggiunto valori senza

[45]Il 1993 è stato il primo anno in cui l'UNHCR ha messo a disposizione delle stime sulla popolazione di sua competenza proveniente dalla regione balcanica.

precedenti[46]. Per diminuire l'onere derivante dalla valutazione delle migliaia di richieste d'asilo sugli Stati riceventi e per rendere più semplice ed immediata la protezione di chi stava fuggendo dal conflitto, l'UNHCR ha proposto ai governi di offrire "protezione temporanea" a quanti provenivano dall'area balcanica. Molti Stati, tra cui l'Italia[47], hanno accettato il consiglio dell'Alto Commissariato emanando disposizioni ad hoc. A causa di questo provvedimento i richiedenti asilo del periodo 1992-1995 provenienti dall'ex Jugoslavia sembrano un numero quasi irrilevante in quanto, ricevendo il permesso temporaneo, non avviavano l'iter per essere riconosciuti come rifugiati.

Tuttavia, non tutti i Paesi coinvolti dall'esodo dei cittadini delle Repubbliche balcaniche hanno seguito il suggerimento di cui sopra. Ai vari governi è stata lasciata ampia discrezionalità nell'adottare la politica di accoglienza che si riteneva più opportuna. Questa mancanza di armonizzazione delle strategie adottate dai singoli Stati non semplifica l'analisi del fenomeno, anzi viene a complicarsi ulteriormente la possibilità di raffrontare tra loro i dati raccolti. In ogni caso, si può affermare con certezza che il Paese che ha ricevuto il maggior numero di rifugiati dal sud-est europeo è la Germania; nel 1992 c'è stato il picco di arrivi che superava i 350 mila ingressi e, ad un anno dagli accordi di Dayton, il numero dei richiedenti asilo provenienti dalla Bosnia era diminuito solo di poche decine di migliaia[48].

Interessante è analizzare come si sono distribuiti all'interno della regione i cittadini in fuga. La Croazia è stata la meta prescelta, soprattutto dai croati presenti in Bosnia all'inizio degli anni 90, durante il primo anno dei conflitti. Ben presto, però, è stata superata dalla Repubblica Federale di Jugoslavia che nel 1995 è arrivata ad accogliere nel suo territorio circa 650 mila rifugiati; la maggior parte di essi erano approdati nella Federazione proprio in quell'anno, quando l'operazione Tempesta aveva messo in fuga molti serbi residenti nella regione della Krajina.

Durante il conflitto gli sfollati provenienti dalla Croazia hanno seguito le disavventure del loro Stato. Inizialmente, nel 1991 il governo ha deciso di prendersi in carica le sorti delle circa 550 mila persone di diversa etnia espulse dai territori croati da esso non controllati. L'UNHCR si impegnava dal canto suo a fornire assistenza al governo nella gestione di questo fenomeno. Col proseguire della guerra, molti altri croati ed individui non di etnia serba hanno lasciato la regione del Danubio. Di questi solo una parte vi ha fatto ritorno dopo che il governo croato ha ripreso possesso della regione.

---

[46]Nel 1992 sono state presentate in Europa 672,5 mila domande secondo quanto stimato dall'UNHCR.

[47]In Italia, nel luglio del 1992, fu emanato un decreto legge – convertito poi nella legge 390/92 – conosciuto anche come "*Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia*". Con tale provvedimento si garantiva ai cittadini delle suddette Repubbliche la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari valido un anno. Tale legge fu abrogata nel 1997, con il venir meno della situazione di emergenza.

[48]Secondo i dati contenuti nel report annuale dell'UNHCR, nel 1996 in Germania erano 330 mila gli asilanti provenienti dalla Bosnia ed Erzegovina.

I flussi maggiori hanno avuto origine dalla Bosnia ed Erzegovina che, a sua volta, si è trovata ad avere al suo interno un sostanzioso numero di IDPs. Quest'ultima è stata la Repubblica maggiormente interessata dall'esodo forzato essendo stata stravolta per ben tre anni dalle devastazioni della guerra. Tenendo conto dei risultati del censimento del 1991 che mostrava una popolazione di 4,3 milioni di persone[49], si può affermare che più della metà di essi è stata costretta a lasciare il proprio luogo di residenza.

Dopo il 1995 gli esodi hanno iniziato a diminuire. Tuttavia, si deve tener conto che in Bosnia, come una scossa di assestamento dopo un terremoto, vi sono stati nuovi flussi a seguito della firma degli accordi di Dayton. Con la creazione della Repubblica Serpska, molti serbo-bosniaci hanno optato per il trasferimento nella regione del Paese a maggioranza serba.

Invece, nella Repubblica Federale di Jugoslavia[50], che nel 1996 contava più di 550 mila rifugiati, di cui circa 250 mila provenienti dalla Bosnia-Erzegovina e 297 mila dalla Croazia[51], a fine secolo vi sono state nuove situazioni di instabilità che hanno portato a nuovi flussi di rifugiati in entrata; si trattava soprattutto della minoranza serba presente nella regione kosovara.

[49]Di cui il 43,5% Bosgnacchi (musulmani), 31,2% Serbi e 17,4% Croati; il resto della popolazione si definiva semplicemente Jugoslavo.

[50]Nel 2003 la Repubblica Federale di Jugoslavia, ormai fortemente ridimensionata, si trasforma nell Unione Statale di Serbia e Montenegro; nel 2006 la Federazione si è dissolta definitivamente con la dichiarazione di indipendenza del Montenegro che fortunatamente non ha prodotto nuovi esodi.

[51]Si trattava per lo più di croati di etnia serba che con il ritorno delle regioni occupate dai serbi sotto il controllo del governo croato, optavano per la fuga verso ciò che restava della Federazione Jugoslava.

Il ritorno

Il problema dell'esodo forzato di centinaia di migliaia di persone non si limita al momento in cui queste lasciano le proprie case. I veri problemi che da esso derivano vengono a galla solo nei momenti consecutivi alla crisi che li ha generati. Durante un'emergenza, generalmente, la priorità per la comunità internazionale è cercare di ricostruire la pace limitando il più possibile i danni alle persone e all'ambiente. Tuttavia, proprio quando l'obiettivo primario sembra essere stato raggiunto, nuove e più complesse sfide sembrano sorgere dal nulla.
Questo è particolarmente emblematico nel caso della ex Jugoslavia dove gli attori politici internazionali, che durante tutto il conflitto avevano cercato di minimizzare il loro coinvolgimento diretto nella regione, hanno dovuto fare i conti con i crescenti problemi che sorgevano dalla scia di morte e distruzione lasciata dalla guerra fratricida. Ogni equilibrio sembrava essere stato stravolto. Il crogiolo di etnie, che solo il decennio precedente sembrava aver finalmente trovato il modo per convivere armonicamente nel sud-est europeo, si era trasformato in un ammasso di enclavi, culturalmente omogenei, in una situazione a dir poco precaria. Il principio ispiratore alla base delle crudeltà messe in atto nella prima metà degli anni 90, la "pulizia etnica", sembrava aver dato i frutti sperati.

Già nell'ultimo anno dei conflitti, il 1995, si iniziava a guardare con preoccupazione alla principale eredità del conflitto, ovvero le migliaia di persone disperse. I numeri esorbitanti parlavano chiaro, la situazione non si sarebbe risolta da sola, la comunità internazionale non poteva più restare a guardare, lasciando la responsabilità solo nelle mani delle organizzazioni umanitarie. Ormai era evidente che si trattava principalmente di un problema politico, se la scelta fosse stata nelle mani dei partiti nazionalisti al potere, essi di sicuro avrebbero continuato a perseguire politiche volte a limitare i rientri[52] in modo da consolidare il nuovo assetto territoriale e, soprattutto, non rischiare una nuova contaminazione di quella parte di popolazione che erano riusciti ad "epurare" spingendola alla fuga. Bisognava intervenire direttamente sui diversi apparati governativi, le organizzazioni umanitarie da sole non avrebbero potuto assicurare soluzioni durevoli.
La comunità internazionale, sempre molto restia ad intraprendere un coinvolgimento diretto, ha cercato di trovare una soluzione che portasse al raggiungimento del massimo risultato impiegando il minimo sforzo. Si è cercato di promuovere il dialogo tra le parti a livello governativo. Così, nel 1995, i tre presidenti, Izetbegović, Tudjman e Milošević, si sono incontrati, sotto stretta osservazione dei rappresentanti della comunità internazionale, e hanno discusso i termini della pace.

[52] Proprio queste, di fatti, sono state le politiche attuate nei primi anni successivi all'accordo di Dayton. Nonostante il controllo internazionale, spesso i nazionalisti al governo non erano intenzionati a rispettare gli impegni presi.

L'accordo, negoziato a Dayton e siglato a Parigi, che riguardava principalmente la Bosnia ed Erzegovina, ma indirettamente interessava anche la Croazia e ciò che restava della Repubblica Federale di Jugoslavia, non sottovalutava i problemi legati ai numerosi dispersi. Particolare attenzione è stata, infatti, rivolta alla questione dei rientri, alla possibilità di tornare liberamente alle proprie case e al dovere morale di rendere il rientro il più sereno e sicuro possibile.
L'annesso 7 del trattato si occupava nello specifico della suddetta materia. Esso si componeva di due parti; la prima si incentrava sulla protezione dei ritornanti, la seconda stabiliva la creazione di un'apposita Commissione. Per quel che riguarda la protezione dei rimpatriati, venivano elencati tutti i diritti dei rifugiati, dalla completa ed indiscussa libertà di decisione sul proprio ritorno e sull'elezione della zona più consona in cui continuare la propria vita, alla questione della gestione delle proprietà che ognuno è stato costretto a lasciare. Il documento trattava con attenzione anche il tema della sicurezza di quanti avrebbero fatto ritorno alle proprie case e soprattutto di coloro che appartengono alla minoranza nel loro luogo d'origine. Le parti firmatarie dell'annesso – la Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, la Federazione di Bosnia ed Erzegovina e la Repubblica Serpska – tra l'altro, si impegnavano a cooperare con le varie organizzazioni internazionali proprio per garantire ai ritornanti sicurezza ed assistenza; inoltre, alle tre entità veniva richiesto di cercare di eliminare ogni tipo di discriminazione e di assicurare condizioni politiche, economiche e sociali adatte ad accogliere chiunque voglia rimpatriare. Il secondo capitolo, come specificato in precedenza, istituiva la Commissione ad hoc per i rifugiati e gli sfollati interni. Oltre a descriverne la composizione e tutte le caratteristiche logistiche, il documento si soffermava ad elencare accuratamente i compiti che essa si sarebbe trovata a svolgere. Il ruolo principale riguardava la gestione degli immobili abbandonati da chi è fuggito. Alla Commissione spettava il compito di valutare le proprietà e stabilire chi, secondo la legge, ne era il legittimo proprietario; quest'ultimo avrebbe potuto in seguito decidere se riappropriarsene od ottenere, in cambio, un compenso. Per permettere tutto questo è stato istituito anche un fondo a cui attingere, il Refugees and Displaced Persons Property Fund. Gli stabili vacanti, secondo quanto stabilito nell'annesso, potevano essere utilizzati, dalle Parti contraenti e delle organizzazioni che avrebbero contribuito alla causa, per ospitare rifugiati o sfollati, ma solo fino alla valutazione della Commissione.

Dopo il tentativo iniziale, non molto efficiente, ma non del tutto vano, messo per iscritto a Dayton[53], l'impegno della comunità internazionale per porre rimedio alla condizione precaria degli innumerevoli profughi si è mantenuto costante. I motivi alla base di questo improvviso interesse alla causa balcanica erano vari e tutti collegati, in un modo o nell'altro, a vantaggi per gli Stati occidentali. In primo luogo,

[53]Come vedremo in seguito, nonostante in linea di massima gli impegni presi a Dayton siano stati un fallimento; discreti successi si sono avuti in Bosnia-Erzegovina in materia di ritorni.

il ritorno è considerato un passo necessario affinché queste società possano avviare un processo di democratizzazione e riconciliazione. In secondo luogo, favorire i rientri era visto dalla comunità internazionale come una seconda possibilità; gli obiettivi principali di questa nuova occasione erano il tentativo di mitigare le conseguenze della piuttosto riuscita "pulizia etnica" e rimediare al fatto di non essere intervenuti in modo tempestivo ed efficace durante il conflitto. Terzo, in un mondo sempre più globalizzato, in cui si cerca di favorire la cooperazione e lo scambio tra popoli diversi, una situazione come quella che si presentava negli anni 90 nei Balcani era insostenibile, per cui trovare politiche risolutive sembrava l'unica scelta plausibile. Infine, i rifugiati iniziavano ad essere un peso per i Paesi verso cui si erano diretti, non solo quelli della regione, ma anche nei più sviluppati Paesi occidentali.
Tuttavia, ben presto la comunità internazionale si è resa conto che non bastava soltanto limitarsi a promuovere il rimpatrio. Era necessario assicurarsi che gli individui decidessero non solo di rientrare in patria, ma anche di restarvi. Quello che si doveva ricercare, quindi, era una "soluzione durevole"; si è iniziato così a parlare di "ritorni sostenibili". Con questa espressione si intendeva una situazione in cui la sicurezza fisica e materiale dei ritornanti fosse assicurata e le relazioni tra individui, società civile e stato fossero consolidate.

Parlando di rifugiati bisogna tenere saldo nella mente che esistono differenti metodi di classificazione e diverse sono le tipologie di ritornanti che in ognuna di esse prendono forma.
Tra le categorizzazioni più comuni troviamo quella tra rimpatri spontanei ed assistiti e quella tra "rimpatri di maggioranza" e "rimpatri di minoranza". Già dalle definizioni è semplice capire in cosa si differenziano le due diadi. Nel primo caso, forse il più diffuso, si distingue tra quanti decidono di ritornare e lo fanno senza alcuna assistenza e coloro che, invece, si rivolgono all'UNHCR per la possibilità di ottenere benefici o semplicemente per una maggior sicurezza. Nel secondo caso, invece, quello che si va a considerare sono i gruppi etnici, quello di appartenenza del ritornante e quello presente in maggioranza nel luogo in cui lo stesso va a stabilirsi, sia esso la propria casa o un luogo terzo nello Stato da cui un tempo era fuggito. Se i due gruppi etnici coincidono si parla della prima tipologia; in caso contrario, si parla di "rimpatri di minoranza". Sembra essere abbastanza chiaro il motivo per cui questi ultimi suscitano più interesse. Alla base della scelta di qualcuno che opta per il ritorno in un posto controllato dal gruppo che l'ha costretto ad abbandonare tutto, deve esserci una motivazione molto forte e le condizioni al rientro dovrebbero perlomeno essere talmente favorevoli da permettergli di dimenticare il passato e ricominciare senza la paura di nuovi attacchi discriminatori. Per quanto riguarda il primo gruppo, i maggiori ostacoli al rimpatrio sono più che altro di natura strutturale e logistica; possono influire, ad esempio, la mancanza di un abitazione a cui far ritorno, o ancora la carenza di infrastrutture e servizi di base. Per i "ritorni di

minoranze", invece, la situazione è più complessa in quanto influiscono molti più fattori; per citarne alcuni a titolo esemplificativo, si tratta di possibili problemi di sicurezza, di mancanza di impianti religiosi ed educativi adeguati, ma anche problemi legati alla formazione politica. La maggioranza etnica o religiosa che controlla l'apparato politico potrebbe compiere azioni discriminatorie, ad esempio il non concedere alla minoranza la possibilità di avere una rappresentanza a livello locale, il non assegnare posti di lavoro ai rimpatriati; o ancora altre come il rifiutarsi di dare lo sfratto a coloro che avevano occupato gli immobili vacanti in modo da impedire l'effettivo ritorno alle proprie case.

Tra le altre classificazioni, una di particolare interesse è quella che prende in analisi il luogo di residenza.[54] Le tipologie individuate sono ben cinque: "permanent refugiees", "formal returnees", "potential returnees", "unsuccessful returnees" e "non-returnees". I primi sono coloro che, dopo essere tornati alle loro case, hanno deciso di restarvi in modo permanente e quindi risiedono realmente nel luogo d'origine. I secondi, invece, sono anch'essi registrati come rimpatriati, quindi hanno rinunciato al loro status di rifugiati, però non intendono ritornare a vivere permanentemente nel loro precedente luogo di residenza o non possono farlo al momento attuale perché non sussistono le condizioni adeguate. Essi tornano spesso, anche se per periodi limitati, alle loro case e mantengono stretti legami con i familiari più stretti e con coloro che sono ritornati permanentemente. Il rapporto tra queste prime due categorie è dinamico e molto particolare; i primi controllano le loro proprietà in patria, mentre i secondi fungono da ponte con il Paese che ha dato loro rifugio. Ciò facilita per i primi la possibilità di migrare di nuovo nel caso dovessero sorgere problemi di qualsiasi tipo, anche economici, per i secondi è un modo per non recidere i legami con il proprio passato e mantenere viva la possibilità di un vero ritorno. I "ritornanti potenziali" sono coloro che non sono registrati come tali, ma che sarebbero ben disposti a ritornare anche se al momento vi sono dei fattori, personali o meno, che tengono lontana questa possibilità. Poi troviamo coloro per i quali il ritorno è stato un insuccesso; per questa categoria viene utilizzato anche un altro appellativo, ri-emigranti. Come suggerito dalla parola stessa, a questa categoria afferiscono quanti dopo un periodo di ritorno hanno ritenuto questa scelta insostenibile e quindi hanno deciso di spostarsi nuovamente nella terra che aveva offerto loro rifugio o verso un nuovo Paese. Tuttavia, non per tutti il motivo della nuova migrazione risiede in problematiche strettamente legate al rientro, quali ad esempio il perpetrarsi di atteggiamenti discriminatori nei loro confronti. Molteplici sono le probabili cause che li spingono a cambiare nuovamente il proprio domicilio,

[54]Questa forma di categorizzazione è stata elaborata da Milan Mesić e Dragan Bagić nella loro analisi sui ritorni di minoranza in Croazia. La loro indagine si è svolta in due tempi; vi è stata una prima ricerca nel 2006 che poi è stata ampliata e aggiornata nel 2011. I risultati sono stati pubblicati nel testo "Minority return to Croatia – Study of an open process" (UNHCR). Se ne consiglia vivamente la lettura in quanto permette di avere un quadro completo non solo della situazione croata.

da fattori economici a riunioni familiari. Come ultima categoria troviamo, infine, i "non-ritornanti" che non mostrano alcun interesse a voler tornare in patria e cercano altre possibili soluzioni durevoli alla loro condizione.

Già da queste classificazioni si può comprendere come analizzare il fenomeno dei ritorni non è assolutamente semplice. Molti sono i fattori di distorsione in cui è possibile incorrere e che influiscono negativamente sulla rilevazione dei dati portando alla costruzione di stime che spesso solo in parte mostrano la reale situazione. Facendo riferimento alla precedente classificazione in base al luogo attuale di residenza, si può notare come non tutti coloro che sono a tutti gli effetti registrati come rimpatriati, e che come tali vengono considerati nelle statistiche, in realtà risiedono davvero in modo definitivo nel loro luogo d'origine. Un altro fattore contraddittorio riguarda il concetto stesso di rimpatrio. La definizione più comune, utilizzata in genere anche dall'UNHCR, prevede che il rifugiato faccia ritorno in sicurezza al suo Paese d'origine, ma non si specifica il luogo preciso che quindi può essere una qualsiasi regione all'interno delle frontiere nazionali. Quello che conta realmente è che l'individuo possa reintegrarsi senza problemi e riacquistare la fiducia nel proprio Stato, in modo da sentirsi di nuovo protetto al suo interno.

Ben diversa si presenta la situazione nei Paesi dell'ex Jugoslavia dove, nonostante le stime ufficiali utilizzino la definizione di cui sopra, i rimpatriati con successo sono solo coloro che tornano alle proprie case; le stesse dalle quali si erano allontanati durante i conflitti. Questo è indice che non basta semplicemente rientrare nel Paese da cui avevano preso le distanza. Si possono ritrovare principalmente due spiegazioni. La prima riguarda gli IDPs, mentre la seconda è legata alla differenza tra rimpatri di maggioranza e di minoranza. Come abbiamo già visto, molti di coloro che sono stati costretti alla fuga non hanno attraversato il confine nazionale. Per i cosiddetti sfollati interni non può essere considerato rimpatrio il fatto che si limitano a vivere tranquillamente in qualche altra regione del Paese, per cui l'unico ritorno possibile è quello alla propria casa. Inoltre, siccome gli IDPs rappresentano la maggior parte dei profughi balcanici, anche per i rifugiati che si trovano altrove nel mondo vale la stessa regola[55]. Il secondo motivo che permette di capire questa condizione particolare è forse ancora più rilevante di quello appena esposto. Uno dei fini che ha portato la comunità internazionale ad impegnarsi così strenuamente nella promozione dei rimpatri è stato la volontà di redimersi dalle accuse che erano state loro rivolte. In molti sostenevano che coloro che erano intervenuti nella regione, e soprattutto l'UNHCR, non avevano fatto altro che contribuire alla "pulizia etnica". Per dimostrare che la loro volontà era semplicemente stata quella di mettere in

[55]L'utilizzo della parola "regola" non deve fuorviare il lettore. Quando si parla di rimpatrio non ci si riferisce, generalmente, ad un'imposizione, bensì ad una scelta volontaria; saranno sempre i singoli individui a decidere dove tornare a mettere radici. In alcuni casi possono essere contemplate politiche di "rimpatrio forzato", ma si fa sempre riferimento alla definizione più comune, per cui il ritornante, una volta nel suo Paese, può scegliere liberamente dove reinsediarsi.

sicurezza i civili a prescindere dall'etnia di appartenenza, si è scelta una strategia volta a capovolgere nuovamente la situazione, invertendo quella che era stata la "conquista" dei nazionalisti durante la guerra. Dopo i primi anni dalla fine della guerra, è risultato subito chiaro come quasi tutti coloro che decidevano di rimpatriare facevano ritorno verso la zona del Paese controllata dal proprio gruppo etnico e questa quasi mai combaciava con il reale luogo d'origine. I risultati mostravano come la definizione classica di rimpatrianti mal si adattava al proposito degli organismi internazionali, questo tipo di rientri andava ad omogeneizzare ulteriormente le varie regioni, protraendo e rafforzando gli effetti della "pulizia etnica". Da ciò nacquero le diverse iniziative internazionali volte a favorire il "ritorno delle minoranze"[56]. Un esempio incalzante è l'iniziativa avviata dall'UNHCR nel 1997 "Open Cities"; si prevedeva un aumento dell'assistenza internazionale per quelle comunità che si mostravano più propense a riaccogliere i ritornanti appartenenti alla minoranza.

In Bosnia ed Erzegovina, Croazia e Serbia si sono presentate, con lievi differenze, le stesse sfide. I tre Paesi hanno dovuto fare i conti con questa dura realtà e ancora oggi, dopo quasi venti anni dalla fine del conflitto, si sta cercando di porre rimedio. Per comprendere appieno la situazione attuale è giusto, nonché interessante, analizzare le singole esperienze separatamente.

Bosnia ed Erzegovina

Il Paese della regione che ha suscitato maggiore interesse in questi anni e sul quale è stato svolto il maggior numero di ricerche è la Bosnia ed Erzegovina. Il motivo principale è uno, semplicemente si tratta del Paese che è stato maggiormente coinvolto in questo conflitto etnico.

In seguito alle politiche messe in atto da Tito volte a promuovere la pacifica convivenza tra i popoli della Bosnia,[57] sembrava essersi sviluppata una certa "unione nella diversità"[58], ma col senno di poi è forse più opportuno parlare di quiete *prima* della tempesta. Gli anni della crisi jugoslava hanno lasciato in eredità uno scenario del tutto diverso. La Bosnia ne è uscita in ginocchio da ogni punto di vista e Dayton ne è la prova più tangibile. Una pace concordata a tavolino che ha lasciato un po' di amaro in bocca a tutti e che ha solo contribuito a nascondere le polveri dell'odio e del rancore sotto il tappeto di una nazione che è stata calpestata prima ancora di guadagnarsi la vera indipendenza. Il trattato di pace del 1995, inoltre, ha da un lato

[56]Questa nuova tipologia di politiche ha sostituire la strategia classica dell'UNHCR, la cosiddetta IFA – internal flight alternative. L'obiettivo dell'IFA era coinciliare il ritorno dei rifugiati al loro Paese con la possibilità di scegliere la zona più congeniale; essa in genere era quella in cui risiedeva il proprio gruppo etnico.

[57]Maggiori informazioni a riguardo possono essere ritrovate nel capitolo relativo alla storia dei Balcani occidentali.

[58]Così come affermato da Andrea Rossini nel suo articolo "*La strada del ritorno*" pubblicato da Osservatorio Balcani e Caucaso, il 16 novembre 2012

consacrato la "pulizia etnica" legittimandola tramite la creazione di due entità il più possibile omogenee, ma dall'altro ha cercato di rimediare a questa deplorevole situazione con l'annesso 7. Il compito di attuare i dettami di tale allegato è stato affidato all'UNHCR che avrebbe dovuto operare in collaborazione con l'OHR, la comunità internazionale e il governo bosniaco per garantire assistenza a coloro che desideravano rimpatriare. Il Paese si è trovato così sotto il controllo internazionale, questo ha avuto risvolti negativi, ma ha anche sfavorito ogni probabile nuovo tentativo di alterare l'equilibrio ricreato a Dayton, così come l'implementazione di politiche discriminatorie a livello governativo che avrebbero potuto rendere ancora più difficile il già delicato ritorno in patria.

Nei primi anni dopo la fine del conflitto, dopo un picco iniziale di ritorni, non si ebbero grandi risultati. Uno dei motivi può essere ritrovato nella mancanza delle condizioni socio-politiche atte a garantire un ritorno sicuro; permanevano ancora atti discriminatori. All'inizio del nuovo millennio il numero degli incidenti legati ai ritorni o direttamente contro i rimpatriati appartenenti alle minoranze restava ancora molto alto.[59] I politici che erano al potere negli anni immediatamente successivi all'accordo di pace erano ancora imbevuti di quel nazionalismo malato che aveva dominato durante gli anni della "pulizia etnica", per cui nonostante le belle parole messe per iscritto a Dayton, la realtà risultava essere molto più complessa. Un esempio di ciò che accadeva in Bosnia in quegli anni può essere la questione del diritto di proprietà. I possessori di una proprietà sociale possono essere considerati quasi vittime di decisioni prese dall'alto in quanto, nonostante la parvenza di legalità, le privatizzazioni hanno seguito un iter piuttosto confuso. Non si hanno molte testimonianze in letteratura su quello che effettivamente ne è stato di tali immobili. Ufficialmente essi sono stati restituiti a coloro che ne usufruivano nel 1991; ma in realtà non è stato così semplice e lineare perché, ad esempio, alcune proprietà erano state vendute ed i nuovi inquilini non erano giustamente disposti a perdere qualcosa per cui avevano anche pagato. Come conseguenza, persino nella mera privatizzazione di tali proprietà hanno spesso prevalso dei principi discriminatori che hanno permesso a taluni cittadini di ottenere il ripristino di un diritto che ad altri è stato negato.

Alla fine del secolo scorso l'Ufficio dell'Alto Rappresentante, insieme all'UNHCR, all'OSCE ed altri partner decisero di lanciare un progetto volto a favorire il rientro su larga scala. Così vide la luce il cosiddetto PLIP – Property Law Implementation Plan. Esso andava ad intervenire su quello che può essere considerato uno dei maggiori disincentivi al rimpatrio, la mancanza di un posto fisico a cui tornare, di una dimora. Spesso le case di chi era fuggito erano state distrutte oppure occupate da altri sfollati che avevano cercato riparo in posti in cui la loro etnia costituiva il gruppo

[59]Secondo il documento "*UNHCR's Concerns with the Designation of Bosnia and Herzegovina as a Safe Country of Origin*", del luglio 2003, si superava largamente la media di 30 incidenti mensili.

maggioritario. Il Piano di Implementazione della Legge di Proprietà mirava alla rimozione di questo ostacolo occupandosi proprio delle rivendicazioni in questo senso. Tale progetto è stato poi supportato dalle politiche intraprese nel 2003 dall'allora neonato governo bosniaco. In un intervista, il ministro federale per i profughi e ritornanti Edin Music[60] ha affermato che una delle priorità per il suo dicastero sarebbe stata la creazione di condizioni sociali ed economiche tali da favorire i rimpatri; inoltre, ribadiva l'impegno a ricostruire le case distrutte durante le guerre. Pochi anni dopo questa intervista, le organizzazioni promotrici del PLIP mostravano un bilancio più che positivo. L'implementazione delle leggi di proprietà aveva raggiunto il 99%; mentre il 60% delle case distrutte o danneggiate era stato ricostruito, nonostante la lentezza dovuta alla mancanza e alla cattiva gestione dei fondi. Mentre, secondo alcuni dati del governo, risalenti al 2012, risulta che 1,7 milioni di persone hanno fatto ritorno alle proprie case, ma si stimano ancora 113.000 sfollati interni e 47.000 risultano essere le famiglie in attesa della ricostruzione del proprio immobile. Numeri ancora considerevoli per i quali si sta cercando una soluzione.

Bisogna, però, tenere saldo nella mente che la restituzione degli immobili non coincide con un ritorno certo, di fatti in molti, dopo aver nuovamente preso possesso delle loro case, hanno provveduto a vendere o a mettere in affitto le stesse per restare altrove o trasferirsi in posti in cui il loro gruppo etnico controllava il territorio; altri invece, pur decidendo di mantenere l'immobile, non lo utilizzano come fissa dimora. La ragione principale alla base di queste scelte è che la restituzione di un immobile non coincide con la restituzione di una Casa nel senso affettivo del termine. Non sempre chi tornava trovava un ambiente familiare. Era difficile tornare nel posto in cui aveva vissuto in precedenza, soprattutto per chi nella guerra aveva perso persone care. Restava la diffidenza e la paura nei confronti dell'altro gruppo che l'aveva costretto a lasciare tutti i suoi averi, a fuggire dalla sua vita per insediarsi altrove. Poi, ad influire ancora di più, era la mancanza di infrastrutture di base, di sistemi scolastici e religiosi che riflettevano la propria etnia e non quella del gruppo etnico che ormai costituiva la maggioranza, nonché la scarsità di lavoro. Per quest'ultima pecca ci sono due spiegazioni alla base. La prima è che, spesso, soprattutto all'inizio e per i rientri di minoranza venivano fatte discriminazione nell'assegnazione di posti di lavoro; la seconda è, invece, legata ad un problema sempre crescente nella società bosniaca. Il tasso di disoccupazione nel Paese è molto alto e la situazione economica non sembra poter fare grandi promesse. La Bosnia, prima della guerra, era un Paese agricolo in cui la maggior parte della popolazione viveva in villaggi rurali e lavorava nei campi. Oggi il fenomeno dell'urbanizzazione è sempre crescente e la presenza di campi minati non ha facilitato il rifiorire dell'agricoltura. Tutto ciò, unitamente a molti altri fattori di natura politica ed al collasso delle grandi industrie a seguito della

[60]Intervita rilasciata a Dnevni Avaz di Osservatorio Balcani e Caucaso, il 4 marzo 2002.

privatizzazione, ha causato il collasso dell'economia bosniaca. Questa arretratezza ha anche rallentato l'iter per garantirsi l'accesso nell'Unione Europea.
La disoccupazione non solo porta molti rimpatriati a riemigrare, bensì provoca anche un invecchiamento della popolazione in quanto funge da disincentivo per i giovani. "*La Bosnia si trova oggi ad essere la seconda patria di una generazione che ha vissuto l'infanzia in un mondo del tutto diverso*"[61]. È difficile ritornare ad una vita conosciuta solo in racconti che terminano con una guerra che ha costretto alla fuga migliaia di famiglie. Inoltre, la corruzione e la crisi economica fanno della Bosnia un Paese dal futuro tetro che non incoraggia i giovani a rimpatriare. Nonostante vi siano anche alcuni giovani che reputano in ogni caso positivo il ritorno alla ricerca delle proprie radici, in generale il rimpatrio giovanile è assai scarso.

Una seconda eredità della guerra, e soprattutto di questo enorme flusso di rifugiati, sono i centri collettivi. Ne sono stati chiusi molti nel recente passato, ma ancora ne resta un numero cospicuo. Nel 2012 i centri di piccole e medie dimensioni ancora presenti in Bosnia erano 150 ed ospitavano più di 8000 persone. Coloro che oggi vivono in questi centri sono soprattutto famiglie che occupavano una casa che è stata restituita al legittimo proprietario ed in seguito a tale sfratto si sono ritrovati senza una dimora alla quale tornare, in alcuni casi per mancanza di un'immobile adeguato, in altri per mancanza di volontà personale. Altri abitanti di tali centri sono anche le persone vulnerabili che non hanno altro posto in cui andare. Le condizioni in questi campi sono precarie. Le baraccopoli, che sarebbero dovute essere delle sistemazioni temporanee, per molti ospiti dei centri sono divenute delle realtà con cui fare i conti giornalmente. È difficile per molti poter pensare di trovare una soluzione che permetta loro di lasciare il campo, soprattutto perché la scarsità di lavoro non fornisce abbastanza denaro per comprarsi una casa e trasferirsi altrove.

Croazia

La situazione in Croazia, pur sulla stessa linea, si presenta molto diversa da quella che si riscontra in Bosnia. Nonostante la situazione economica del Paese sia migliore rispetto a quella dei suoi vicini e le conseguenze del conflitto siano state minori; guardando ai rimpatri, i risultati ottenuti sono stati meno positivi.
Le sfide legate ai ritorni sono molte, ma le più rilevanti sono tre. La prima riguarda la sicurezza stessa degli individui; la seconda è legata alla precaria stabilità che è stata raggiunta nel luogo d'origine dei ritornanti e che il ritorno di questi ultimi potrebbe alterare; la terza, infine, è su una scala ancora maggiore e riguarda la stabilità dell'intera regione che subisce gli effetti di questo delicato fenomeno. Spetta ai

[61]Dalle parole utilizzate da Rabea Ottenhues nel suo reportage "*Bosnia, una generazione di ritorno dall'esilio*". Quest'articolo fa parte di una serie di reportage sui Balcani realizzati da cafebabel.com tra il 2011 e il 2012, un progetto co-finanziato dalla Commissione Europea con il sostegno della Fondazione Allianz Kulturstiftung.

governi cercare le migliori politiche in modo da risolvere le conseguenze dell'esodo, stando bene attenti, però, a non alterare i fragili equilibri che si sono creati.

In Croazia l'ostacolo maggiore al ritorno dei rifugiati è il governo stesso che, con le sue politiche, ha reso sempre meno fruibile l'accesso dei profughi alle proprie dimore. Nei primi anni dopo l'accordo di Erdut, il governo nazionalista di Tudjman ha perpetrato la sua politica di "selezione etnica" favorendo i soli ritorni degli individui di etnia croata. Durante la registrazione di rifugiati e sfollati nel 1997/1998 agli individui di etnia serba difficilmente veniva riconosciuto lo status di rifugiato e questo rendeva loro impossibile l'accesso ai diritti di cui avrebbero dovuto godere; ma anche quando tale status veniva riconosciuto, i diritti che venivano loro garantiti erano molto limitati rispetto a quelli di cui godevano i loro conterranei croati. Questa iniziale diseguaglianza nel trattamento dei rifugiati si è ripercossa anche nelle legislazioni a seguire. I ritorni della minoranza serba sono stati ostacolati non tanto dai civili croati, quanto da chi di loro era al potere. Il problema più grande per i rifugiati di etnia serba è stato il mancato riconoscimento, da parte del governo croato, del loro diritto di locazione. Nella Costituzione dell'ex Jugoslavia si stabiliva che tale diritto poteva essere negato solo nell'eventualità di un'assenza ingiustificata per più di sei mesi dall'appartamento di proprietà sociale. Tuttavia, all'indomani della fine della guerra, il governo croato ha deciso di abolire tale sistema ereditato della vecchia Federazione, negando la possibilità ai rifugiati di ritornare al proprio immobile. Agli albori del nuovo millennio, passi avanti erano stati fatti per quanto riguarda la ricostruzione e la restituzione delle abitazioni private ai loro legittimi proprietari, ma molti erano i problemi legati agli immobili di "proprietà sociale" che nel frattempo erano stati privatizzati e venduti.

A seguito delle pressioni della comunità internazionale, il nuovo governo croato ha iniziato ad aprirsi al problema dei rimpatri della minoranza serba. Il presidente Stjepan Mesic si diceva convinto che "*creare le condizioni per il ritorno di tutti, serbi compresi, e' nell'interesse nazionale della Croazia, un dovere morale della Croazia poiche' la maggioranza dei profughi serbi non ha commesso crimini ma e' stata vittima dell'idea della Grande Serbia di Slobodan Milošević*" e che bisognava creare le condizioni per permettere questo ritorno sostenibile anche tramite il miglioramento delle infrastrutture e la crescita economica del Paese.[62]

Il nuovo governo di sinistra ha iniziato ad adottare nuove leggi che avrebbero dovuto favorire anche i precedenti possessori del diritto di locazione. In questo nuovo e, apparentemente, propizio clima hanno visto la luce due programmi volti a trovare nuove sistemazioni per coloro i quali si erano visti negare la possibilità di ritornare alle proprie dimore. Il primo di questi due programmi era specifico per gli ex possessori del diritto di locazione in determinate zone, tra cui quelle maggiormente

[62]Dalle parole del presidente della Repubblica croato, Stjepan Mesic, durante la presentazione, a Zagabria, di una ricerca dell'UNHCR dal nome "La sostenibilità del ritorno delle minoranze in Croazia".

colpite dal conflitto e dalle sue conseguenze; il secondo, invece, riguardava tutti quei rifugiati che volevano rimpatriare permanentemente in Croazia in una delle altre regioni del Paese escluse dal primo programma.
Tuttavia, l'impegno preso a parole non ha prodotto, nella pratica, i risultati attesi. L'implementazione di tali programmi si è rivelata ancora una volta discriminatoria e arbitraria. Essi danno la possibilità di avanzare la propria richiesta, ma non offrono alcuna garanzia che essa porti a risultati positivi e, qualora dovesse essere concessa una dimora in cambio di quella negata in precedenza, non necessariamente essa verrà a trovarsi nello stesso luogo della precedente. Inoltre, vi sono molte limitazioni anche sui requisiti per presentare la domanda. Uno di essi è la decisione ritornare permanentemente in Croazia dove, in aggiunta, non devono avere altri possedimenti. Un'ulteriore critica avanzata a questi programmi è legata al tipo di concessione, di fatti l'appartamento che viene concesso in cambio della loro precedente dimora non può essere acquistato o affittato da terzi e alla morte dell'individuo a cui viene concesso dovrà tornare nelle mani dello stato. Infine, resta sempre il rischio di una sorta di ghettizzazione della minoranza derivante dalla completa discrezione lasciata allo stato nel decidere il luogo di tali appartamenti.

Dal 2005, in seguito agli impegni presi a Sarajevo con gli altri due Paesi coinvolti – Bosnia-Erzegovina e l'allora Unione Statale di Serbia e Montenegro – nonché in vista dell'ingresso nell'Unione Europea, sono stati fatti passi avanti. Nel 2008, con l'inizio dei negoziati sui diritti umani con la Commissione Europea, il governo croato ha fatto i primi passi per superare tutti i difetti dei precedenti programmi.
Secondo stime dell'UNHCR, nel 2010 ancora circa 70 mila rifugiati serbi provenienti dalla Croazia erano ancora registrati nella regione, ma bisogna tener conto di alcuni limiti. Il primo è che il precedente calcolo non indica solo individui che sono disposti a rimpatriare, molti di loro hanno già trovato altre soluzioni alla loro condizione di rifugiati o hanno ricevuto la cittadinanza di un altro Paese. Il secondo riguarda una contraddizione numerica; più di 10.600 persone sono registrate sia come rifugiati che come rimpatriati in Croazia.

Serbia[63]

Dal 1996, si stima che oltre un milione e mezzo di rifugiati è rimpatriato. Tuttavia, anche se nel complesso sul territorio della ex Jugoslavia sono state applicate con discreto successo le soluzioni durature per i rifugiati, il problema degli sfollati interni continua, specialmente in Serbia e Montenegro.

La situazione presente in Serbia si distacca sotto molti aspetti da quella

[63]Si riporta semplicemente la dicitura Serbia in quanto, nonostante prima del 2006 facesse parte di una unione statale con Montenegro, il fenomeno riguarda ad oggi prevalentemente la Repubblica serba.

bosniaca e croata che abbiamo appena presentato. Più che un Paese d'origine può essere considerato come uno di accoglienza. La Serbia ha accolto il maggior numero di rifugiati in Europa. Le popolazioni serbe, che combattevano per realizzare il sogno della "Grande Serbia", si sono trovate costrette a lasciare le proprie dimore; quindi, quale miglior Paese se non quello in cui affondano le proprie radici per cercare riparo? Dopo il 1995 – anno del picco di rifugiati provenienti dalla regione croata della Krajina – il numero dei rifugiati provenienti dalla Bosnia e dalla Croazia è andato diminuendo. A trovare maggiore difficoltà nel tornare alle proprie case sono stati i serbi di Croazia, mentre per coloro che provenivano dalla Bosnia il rientro è stato reso meno traumatico dalla creazione della Repubblica Serpska, quindi di una regione a maggioranza serba. Difficile risulta rilevare con precisione i ritornanti in RS dato il regime di confine liberale tra la Serbia e l'entità serbo-bosniaca. Sul finire degli anni 90, le tensioni con il Kosovo hanno determinato nuovi movimenti di popolazioni che sono andati a peggiorare la condizione già critica del Paese. Il già sovrabbondante numero di rifugiati è aumentato ulteriormente a seguito dell'ondata di sfollati interni provenienti dal sud del Paese.[64]

Nel 2002 il Governo serbo ha adottato la cosiddetta "Strategia Nazionale per la Risoluzione del Problema dei Rifugiati e degli Sfollati Interni", l'implementazione di tale politica ha fatto sì che si raggiungessero dei primi risultati in materia.
Nel 2005, per la prima volta da oltre un decennio, il numero degli sfollati interni ha raggiunto la quota di circa 250.000, superando quello dei rifugiati che ammontava a 149.000 di cui soli 47.000 dalla Bosnia-Erzegovina e 102.000 dalla Croazia. La maggior parte di essi è stata ospitata in centri collettivi istallati su tutto il territorio che offrono condizioni di vita precarie

Nonostante la Serbia abbia incentrato le sue politiche sulla promozione dei ritorni piuttosto che favorire l'integrazione, molti sono stati i rifugiati che hanno ottenuto la cittadinanza serba; sono circa 200.000 i rifugiati naturalizzati.
Il numero dei rifugiati e sfollati in Serbia è continuato a diminuire, soprattutto grazie all'impegno cooperativo nella regione. Questo è stato reso possibile dalle spinte della comunità internazionale in questo senso e dalle politiche volte a favorire l'ingresso dei Paesi balcanici nell'Unione Europea. Inoltre per la Serbia l'unica strada percorribile è la cooperazione regionale in quanto un numero considerevole di rifugiati farebbe volentieri ritorno nel proprio Paese d'origine se gli fossero assicurate le condizioni di un ritorno sostenibile, nonché il rispetto di tutti i diritti che gli spettano. Di fatti, già molti serbi di Croazia hanno optato per il rimpatrio in seguito all'implementazione delle nuove politiche dei diritti di locazione.
A quindici anni dalla fine del conflitto le stime riportano un quadro del tutto positivo,

[64]Data la natura del lavoro, poco spazio verrà dedicato alla situazione kosovara. Questo non deve lasciar intendere che si dà meno rilievo alla questione; è proprio perché se ne riconosce la delicatezza e la complessità che si rimanda alla letteratura specifica per approfondimenti sul tema.

sebbene i numeri sono ancora molto elevati. Nel 2010 si parlava ancora di circa 74.000 rifugiati provenienti dalla Bosnia e dalla Croazia. Tuttavia, la piaga maggiore per la Serbia restavano gli oltre 200.000 IDPs.

Cooperare per risolvere

Le due decadi passate hanno lasciato aspri ricordi nei Balcani Occidentali. I Paesi della regione si sono trovati a dover risolvere tutti i problemi ereditati dai conflitti etnici, ma soprattutto hanno dovuto fare i conti con la difficile questione dei ritorni. Con metodi e tempistiche diverse, ogni Stato ha affrontato la propria sfida ottenendo risultati più o meno simili. Negli ultimi anni la presenza internazionale nella regione ha iniziato a diminuire e ciò ha portato i governi a prendere le redini della situazione nelle proprie mani ed ad aumentare gli sforzi per favorire i rimpatri. Col tempo essi hanno realizzato che uniti si possono ottenere risultati maggiori, anche perché in molti si dicono disposti a tornare se vengono loro assicurate le condizioni per un ritorno degno ed in sicurezza. Inoltre la collaborazione a livello politico tra i tre Paesi può fungere da modello per le popolazioni che potrebbero rivelarsi così più inclini al dialogo e alla cooperazione con gli appartenenti ad un'altra etnia. Le azioni guidate dal volere politico, dopotutto, sono le uniche che possono portare a soluzioni durevoli valide.

I primi tentativi embrionali di avviare uno sforzo cooperativo per risolvere i problemi relativi alla persistente presenza sul territorio nazionale di migliaia di persone fuggite a seguito delle guerre dei primi anni 90 si sono avuti nel 2005. Il 31 gennaio di quello stesso anno i ministri responsabili in materia della Bosnia ed Erzegovina, della Croazia e dell'allora Unione Statale di Serbia e Montenegro siglarono una dichiarazione – *Sarajevo Declaration* – in cui esprimevano la loro volontà di impegnarsi reciprocamente per promuovere delle soluzioni durevoli al problema dei rifugiati. Si tratta di un importante passo avanti non solo perché, per la prima volta, i Paesi decidevano di collaborare invece di opporsi strenuamente gli uni agli altri, ma anche in quanto fino a quel momento tutte le politiche erano state orientate dai governi verso la promozione dei ritorni, che venivano visti come l'unica risposta al problema; iniziava a farsi strada l'idea che in molti non fossero proprio disposti a ritornare nel luogo da cui erano fuggiti[65].

L'intento dei ministri non solo mirava a garantire sicurezza e piena dignità a tutti gli individui, ma si puntava a risultati che andavano ben oltre i confini dei singoli stati; inter alia, spicca la volontà di raggiungere finalmente una certa stabilità all'interno della travagliata regione, nonché di creare le basi per aumentare le possibilità di accesso all'Unione Europea.[66] Tenendo conto delle politiche attuate, dei risultati ottenuti, ma soprattutto delle sfide che si erano presentate e continuavano ad emergere, i tre ministri miravano alla soluzione definitiva del problema entro la fine

[65] "*Without prejudice to the precedence of the right to return, refugees who have chosen not to return will be assisted by their new host counties to locally integrate in accordance with their national legislation*".

[66] "*Considering that a just solution to this important issue must primarily be in the interest of safety, dignity and well-being of individuals a peoples, and should also contribute to peace and stability in Southeastern Europe, a well as to the efforts our countries are making to join the EU*".

dell'anno seguente attraverso l'implementazione di piani di azione individuali – "*Road Map*" – che sarebbero andati a convergere in una "*Joint Implementation Matrix*". La dichiarazione stabiliva, inoltre, che ogni anno dovevano essere organizzati degli incontri tra le parti in modo da monitorare i risultati e da mantenere alto il coordinamento tra gli Stati firmatari.

Questo primo passo ha dato il via a quello che viene comunemente chiamato "*Sarajevo process on refugees and displaced persons*" e che è attualmente in piena fase di crescita. Tuttavia, il termine annunciato nella Dichiarazione del 2005 non si è rivelato oculato. Nonostante siano stati fatti progressi nella risoluzione del problema di rifugiati e sfollati, alla fine del 2006 il numero delle persone ancora lontane dal loro luogo d'origine ed in attesa di una soluzione alla loro condizione era rimasto sostanzialmente invariato. Assicurare il godimento di tutti i diritti e cercare di ridurre gli atteggiamenti discriminatori sono passi fondamentali per promuovere la reintegrazione, o l'integrazione, di rifugiati e IDPs – soprattutto di coloro che rappresentano la minoranza – ma non sono delle condizioni sufficienti per risolvere la delicata questione. Spesso quello che frena i potenziali ritornanti è l'assenza di una casa a cui fare ritorno, di condizioni economiche che permettano loro di riparare e a volte ricostruire interamente la propria dimora. Per non incorrere più in previsioni incomplete, i successivi incontri congiunti dei ministri dei tre Stati – poi diventati quattro in seguito alla conquista dell'indipendenza da parte del Montenegro nel 2006 – si sono focalizzati proprio sulla ricerca di quei fattori da contrastare per permettere una buona integrazione di ritornanti e rifugiati.

Tale processo per la ricerca congiunta di soluzioni iniziato a Sarajevo ha raggiunto un nuovo punto di svolta nel 2010 quando, in marzo, i rappresentanti di Bosnia, Croazia, Serbia e Montenegro si sono ritrovati a Belgrado per una Conferenza Ministeriale sulle Soluzioni Durevoli per i Rifugiati e gli Sfollati Interni. Con l'elaborazione di un Comunicato Congiunto – *Belgrade Conference Joint Communique* – i ministri hanno dato nuova voce all'impegno cooperativo avviato nel 2005. Il problema dei profughi nella regione era ancora presente, per cui si reputava necessaria una più intensa collaborazione tra le parti per offrire assistenza ed una giusta soluzione abitativa, soprattutto per i più vulnerabili.

Dopo appena otto mesi, a novembre, i ministri si sono riuniti nuovamente nella stessa città per siglare una Dichiarazione Congiunta, la cosiddetta *Joint Declaration*. Richiamandosi ai principi espressi nella precedete Dichiarazione e nel Comunicato, essa mira a consacrare la cooperazione regionale volta a promuovere i diritti dei rifugiati e sfollati interni con un fermo impegno legale, politico e socio-economico. Il quarto punto della *Joint Declaration* può essere considerato il perno delle relazioni tra i quattro Paesi; esso enuncia: "*Taking into account relevant legislation, strategies, programmes and action plans of each country, as well as international norms and standards, we recommit our Governments to co-operate in a spirit of good faith to protect and promote*

the rights of refugees, returnees and internally displaced persons, including existing individual rights, and to provide all necessary political, material, legal, social and other support required to end their displacement and enable them to live as equal citizens in our countries, free from any form of discrimination.". Da qui inizia a prendere forma l'idea di un piano d'azione regionale e pluriennale teso alla ricerca di soluzioni durevoli che possano mettere finalmente un punto a questa terribile condizione che per migliaia di persone si protrae da decenni oramai. Nella Dichiarazione, come incentivo ad impegnarsi al meglio, non si presenta la questione come una causa persa dal principio, ma si riserva anche uno spazio alla descrizione dei risultati ottenuti.

Come preannunciato nella *Joint Declaration*, nuovi incontri si sono tenuti fino alla Conferenza dei Donatori a Sarajevo, nell'aprile del 2012. Essa può essere vista come il punto di partenza del Programma Abitativo Regionale – *Regional Housing Programme (RHP)*. Si tratta di un'iniziativa pilota che, nel caso di buona riuscita, potrà fungere da modello per risollevare altre situazioni simili nel mondo.

Il Programma si estenderà su un periodo di circa 5 anni (2012/2016) e punta non solo a risolvere la lunga questione dei profughi, ma nel lungo periodo a beneficiare degli effetti di questa co-operazione saranno tutti gli abitanti della regione in quanto si punta a sviluppare sentimenti di buon vicinato nella regione tramite la conoscenza e la collaborazione reciproca. Per di più, oltre a soluzioni abitative, l'implementazione dell'RHP prevede benefici sociali addizionali quali, ad esempio, supporto all'integrazione o reintegrazione, assistenza sociale, chiusura dei centri collettivi, aumento delle possibilità d'impiego, stimolazione della produzione locale, miglioramenti alla qualità della vita e così via.

Nella regione ancora in molti sono lontani dalle proprie case, alcuni di essi si trovano persino in centri collettivi e altri ancora sono stati trasferiti in quello che sarebbe dovuto essere un alloggio temporaneo, ma dove tuttora risiedono. Si stima che a beneficiare di questo nuovo programma saranno circa 74.000 individui la maggior parte dei quali risiede al momento in Serbia. Essi sono prevalentemente i rifugiati e gli sfollati più bisognosi che vivono ancora in condizioni precarie e che sono stati costretti a lasciare le loro case tra il 1991 e il 1995. Un'eccezione viene fatta per quanto riguarda il Montenegro. Il Paese è stato inserito in questa collaborazione intra-regionale essendo un tempo parte di un'unica entità con la Serbia. All'interno delle sue frontiere hanno trovato rifugio alcuni profughi dalla Bosnia-Erzegovina e dalla Croazia, ma più numerosi sono gli IDPs fuggiti in seguito alla crisi del 1999[67]. Spetta

[67]Le principali categorie di beneficiari in tutta la regione sono:

- tutti i rifugiati tra il 1991/1995, qualunque sia il loro status, che risiedono in centri collettivi o in altre forme di sistemazione collettiva, formale o informale;
- tutti i rifugiati vulnerabili tra il 1991/1995 in abitazioni private e tutti i precedenti possessori del diritto di locazione senza una soluzione durevole nel Paese d'origine o in quello ricevente;
- tutti i rimpatriati vulnerabili in Bosnia-Erzegovina e Croazia e tutti i rimpatriati vulnerabili in Croazia che non hanno trovato una soluzione sostenibile nel Paese di origine o nel ricevente;
- gli sfollati interni residenti in centri collettivi o in sistemazioni private in Croazia;

all'UNHCR, unitamente con l'OSCE, il compito di monitorare che i beneficiari dei progetti che andranno ad implementarsi saranno davvero i più bisognosi, poi saranno essi stessi a decidere per quale soluzione durevole optare.
In Serbia, nonostante le 200.000 persone che hanno ricevuto la cittadinanza serba e le 37.000 che hanno già ricevuto una soluzione abitativa, sono ancora circa 45.000 i rifugiati più vulnerabili che avranno la possibilità di beneficiare del RHP. Sebbene non vengano calcolati tutti gli sfollati a seguito della crisi kosovara, la situazione serba risulta essere, al giorno d'oggi, la peggiore nella regione; proprio verso questo Paese sono rivolti più della metà dei fondi totali del programma. Come per il Montenegro[68], la strategia risolutiva che verrà presa in considerazione per i progetti in Serbia prevede un'unica soluzione durevole: l'integrazione nell'attuale posto di residenza.
Diversa invece è la situazione in Bosnia e Croazia. In entrambi i Paesi le soluzioni durevoli prese in considerazione sono sia il ritorno e la reintegrazione nel luogo d'origine, che l'integrazione nel luogo di attuale residenza. In Bosnia ed Erzegovina, il Paese più devastato dal conflitto, i beneficiari stimati saranno intorno ai 14.000, sebbene si stimano ancora 400.000 individui all'estero la maggior parte dei quali si è integrata, ma circa 80.000 tra questi ultimi sono ancora in attesa di una soluzione durevole ed altrettanto numerosi sono gli sfollati interni. Mentre in Croazia a beneficiare del programma abitativo saranno circa 8.500 per la maggior parte dei quali si prevede il ritorno nel luogo d'origine.

Per permettere l'implementazione di un tale programma si prevede un finanziamento totale di circa € 584 milioni. I quattro Paesi coinvolti, anche chiamati Paesi Partner, si impegneranno a stanziare € 83 milioni, più ulteriori fondi per le spese extra che si renderanno necessarie, nonché risorse e permessi per procedere alla costruzione degli immobili distrutti o danneggiati. Il restante della somma proviene dalla comunità internazionale tutta che contribuisce in vario modo e misura. Durante la Conferenza dei Donatori tenutasi a Sarajevo il 24 aprile 2012 il principale tema trattato è stato lo stanziamento di somme a favore di questo programma. La somma raggiunta durante la conferenza è stata di € 261 milioni di cui € 230 milioni impegnati solo dalla Commissione Europea, i restanti € 31 milioni provengono da altri donatori[69]. Ogni Paese donatore può decidere se contrassegnare o meno la propria concessione, per cui la CEB ha aperto diversi conti per rispettare la volontà di chi ha indirizzato i propri contributi verso uno o più Paesi specifici; vi è infatti un unico conto regionale, più altri sub-regionali o indirizzati ai singoli Paesi Partner.

- gli sfollati interni vulnerabili fuori dai centri collettivi in Bosnia ed Erzegovina;
- gli sfollati interni vulnerabili in Montenegro nel 1999. Questo è stato eccezionalmente concordato tra i Paesi partecipanti dato che il RHP negli altri Paesi riguarda solo i rifugiati del periodo 1991/1995.

[68]In Montenegro sono poco più di 6.000 gli individui coinvolti.

[69]Paesi donatori in ordine di somma impegnata: USA, Germania, Italia, Norvegia, Svezia, Danimarca, Turchia, Lussemburgo, Cipro, Romania, Repubblica Slovacca, Repubblica Ceca ed Ungheria.

Nuove donazioni sono attese per gli anni a venire. Nel giugno del 2014, gli USA hanno impegnato ulteriori 10 milioni confermandosi con ancor più vigore come i secondi maggiori donatori dopo la Commissione Europea. Quest'ultima, invece, ha anche scelto di addossarsi completamente l'onere di fornire l'assistenza tecnica necessaria ai Paesi Partner. Essa dovrà estendersi durante tutti i 5 anni, dall'assistenza iniziale durante la preparazione dei cosiddetti "*Country Housing Projects*" all'implementazione dei singoli progetti che verranno attivati. Si prevede una diminuzione dell'assistenza nel corso degli anni man mano che aumenta l'esperienza dei Paesi e questa permetterà loro di portare avanti i progetti in completa autonomia e seguendo le buone pratiche internazionali.

I finanziamenti del programma vengono raccolti nel "*Regional Housing Programme Fund*". Si tratta di un fondo ad hoc gestito principalmente dalla CEB – *Council of European Development Bank* – che ha un ruolo fondamentale nell'intero RHP[70], con il supporto dell'Assemblea dei Donatori. Quest'ultima ha il principale compito di monitorare l'utilizzo dei propri contributi mediante l'approvazione del bilancio annuale e, soprattutto, prendendo decisioni riguardanti le concessioni. Si riunisce almeno due volte l'anno in concomitanza con gli incontri del Comitato Direttivo in modo da poter discutere gli argomenti trattati da quest'ultimo. Accanto a questi due organi vi è il Comitato Tecnico composto dalla Commissione, dalla CEB e dai donatori che hanno impegnato una somma di almeno € 5 milioni. Esso si occupa principalmente di analizzare le richieste di concessioni e trasmetterle poi all'Assemblea dei Donatori per l'approvazione, nonché di gestire tutte le questioni relative all'implementazione dei progetti.

Per aiutare la CEB nel compito di coordinare le relazioni tra tutte le parti coinvolte, è stato istituito un Forum Regionale di Coordinamento; mentre, per quanto riguarda la fase di monitoraggio e valutazione, la CEB è efficacemente affiancata dall'UNHCR ed in parte dall'OSCE.

Il 2012, come anno di avvio del programma, ha mostrato un'ottima capacità di gestione e coordinamento tra le parti, ma è solo guardando al resoconto del 2013 che, almeno in teoria, si possono vedere i primi risvolti positivi che i Paesi cercheranno di trasformare nella pratica in risultati ancora migliori.

Nell'intera regione, dodici sono i progetti che hanno visto l'approvazione dell'Assemblea dei Donatori nel 2013 per un totale di € 60.9 milioni. In Bosnia ed Erzegovina sono stati approvati due progetti che, in totale, dovrebbero offrire soluzioni durevoli a circa 950 famiglie vulnerabili. In Croazia i progetti che hanno avuto il via dall'Assemblea dei Donatori sono ben quattro, due in luoghi specifici, Korenica e Knin, uno per anziani e disabili a Glina, infine l'ultimo riguarda 101

[70] La CEB si occupa non solo della gestione del RHP Fund, ma anche di assistere i Paesi Partner nella preparazione ed implementazione dei Country Housing Projects, controllare l'assistenza tecnica fornita dalla Commissione Europea, facilitare il coordinamento tra le parti e assicurarsi che il Programma riceva la giusta visibilità.

famiglie che sono state private del loro precedente diritto di locazione. Per ciò che concerne il Montenegro, l'Assemblea ha approvato tre progetti specifici che guardano alle categorie di beneficiari più vulnerabili. Infine, in Serbia sono passati altri tre progetti di cui beneficeranno circa 1.800 famiglie.
Con l'approvazione del finanziamento di un progetto da parte dell'Assemblea dei Donatori si giunge alla quinta fase del ciclo di un progetto. Questo si compone di nove fasi. Si parte dall'identificazione di un progetto e dalla descrizione dettagliata dello stesso in una richiesta di finanziamento per poi procedere con l'approvazione della richiesta da parte del Comitato Direttivo Nazionale. Dopo una prima valutazione da parte della CEB, si passa all'approvazione del Comitato Tecnico che nel caso lo ritiene opportuno, trasmette la richiesta all'Assemblea dei Donatori per l'approvazione definitiva. A questo punto vengono preparati degli accordi specifici per ogni singolo progetto tra la CEB ed il Paese Partner interessato. In seguito il Paese dovrà procedere all'implementazione del progetto, mentre la CEB, l'UNHCR e l'OSCE procedono al monitoraggio dei singoli aspetti. Al termine il Paese Partner dovrà redigere un dettagliato "*Completion Report*" nel quale si chiede di specificare cosa è stato fatto e gli obiettivi raggiunti. Infine, vi è una valutazione finale indipendente del Country Housing Project.

Nel primo semestre del 2014 molti sono già i risultati ottenuti. Ognuno dei quattro Paesi ha firmato con la CEB almeno il primo accordo tra i diversi progetti approvati. La Croazia ne ha firmati anche altri due in seguito all'avvio dei lavori per l'implementazione del primo progetto; mentre per quanto riguarda la Serbia, è stato approvato dall'Assemblea dei Donatori il finanziamento di un quarto progetto.
I germogli del Regional Housing Programme sembrano iniziare a spuntare, ora bisogna aspettare che diventino frutti per poter effettuare una valutazione complessiva.

Conclusioni

Volgendo lo sguardo verso i Balcani occidentali alla fine del conflitto, lo scenario che si presentava agli occhi della comunità internazionale non era dei migliori. Niente sembrava più essere come all'inizio del decennio.
Dal punto di vista geografico, tre nuovi Stati avevano conquistato l'indipendenza, la Federazione aveva perso gran parte del proprio territorio e tutto sembrava coperto di cenere e sangue. I continui bombardamenti avevano distrutto l'intero patrimonio artistico e culturale della regione. L'odio e la determinazione a rivendicare il possesso del territorio avevano accecato le menti dei belligeranti che non riuscivano a pensare alle conseguenze che le loro azioni avrebbero avuto anche sul loro stesso futuro. L'unico obiettivo ai loro occhi sembrava essere unicamente eliminare ogni traccia del passaggio del gruppo opposto. Ma ancora più sconvolgente è guardare al punto di vista demografico. Migliaia di persone erano state uccise da loro ex-compatrioti di etnia diversa e ancora di più erano i dispersi in tutta la regione. La comunità internazionale poteva considerare tutto ciò come un fallimento personale. Nonostante le tante energie dispiegate, davvero pochi erano stati i successi ottenuti nel proteggere la popolazione. Anche gli impegni presi a Dayton non hanno portato i frutti sperati. La "pulizia etnica" aveva portato alla creazione di una molteplicità di aree separate e culturalmente omogenee che condividevano uno stesso territorio. Gli scopi dei nazionalisti della regione erano stati raggiunti con successo. Il "*General Framework Agreement for Peace*", in cambio, mirava a ricreare quella mescolanza di nazionalità che era presente in Bosnia sotto il governo di Tito e a far convivere pacificamente le diverse etnie presenti nella regione.

Negli anni a seguire molti sono stati gli sforzi compiuti, principalmente dalla comunità internazionale, al fine di capovolgere nuovamente la situazione dei Balcani occidentali. Nonostante le iniziali opposizioni dei nazionalismi al potere che, sebbene in teoria sembrassero offrire il loro completo appoggio alle politiche per la promozione dei ritorni, nella pratica non si mostravano altrettanto capaci di avviare politiche non discriminatorie. Ciò avveniva essenzialmente perché le élite al potere nei primi anni successivi al 1995 erano le stesse che avevano guidato le operazioni di "pulizia etnica" durante le guerre di inizio decennio e quello a cui miravano nella pratica era cercare di mantenere l'omogeneità conquistata.
L'unico Paese in cui si iniziavano a vedere discreti risultati già dai primi anni era la Bosnia ed Erzegovina. Questo avveniva perché gli accordi di Dayton hanno imposto nel Paese la presenza costante della comunità internazionale che ha fatto sentire il suo peso in tutte le decisioni nazionali. Tuttavia, sebbene i rimpatri fossero in numero maggiore rispetto al resto della regione, la situazione restava sostanzialmente la stessa; i ritornanti si andavano ad insediare nei posti in cui il proprio gruppo etnico rappresentava la maggioranza.
A seguito del turn-over politico nella regione, in tutti i Paesi sono stati promosse

politiche tese a favorire il rientro di coloro che erano stati costretti a lasciare il loro luogo d'origine, ma restavano ben poche garanzie per i ritornanti di minoranza che, se ne avevano la possibilità, continuavano ad insediarsi in luoghi diversi, pur nello stesso Paese dal quale avevano preso le distanze. I pochi ritorni di minoranza si rivelavano piuttosto difficili e spesso i rimpatriati lasciavano nuovamente il luogo d'origine, pur non attraversando di nuovo le frontiere. Le politiche implementate dai governi del sud-est europeo sono state alquanto favorevoli nei richiamare parte dei rifugiati dall'estero, ma non hanno risolto la questione degli sfollati interni.
Inoltre, tra le cause che inibivano al ritorno non bisogna menzionare solo il perpetrarsi delle discriminazioni; per molti il decidere di non tornare col tempo è divenuta una scelta legata più a fattori economici che agli odi tra nazionalità diverse. Secondo quanto affermato da Srećko Latal – corrispondente dell'UNDP in Bosnia ed Erzegovina – è stata la tempistica dei ritorni ad essere sbagliata[71].
Le precarie condizioni economiche e l'alto tasso di disoccupazione, unitamente ad un'ulteriore pluralità di fattori, oltre a condizionare le scelte dei rifugiati, generavano nuovi flussi migratori verso l'estero. Questa volta, però, quello che i cittadini provenienti dalle Repubbliche balcaniche si aspettavano di trovare non era la pace o la salvezza, ma la prospettiva di un futuro prospero o, per lo meno, di scampare da una vita di stenti.

Con il passare degli anni e con l'avvicinarsi della possibilità di entrare nell'Unione Europea, gli sforzi da parte dei governi aumentavano sempre più. I tre Stati – poi quattro – hanno iniziato, a partire dal 2005, ad avviare una sorta di collaborazione regionale, sperando di ottenere così maggiori risultati. Fondamentale si è rivelato l'appoggio della comunità internazionale che, dopo un'iniziale disinteresse per la regione durante i primi anni del terzo millennio, ha rivolto nuovamente lo sguardo vero i Balcani occidentali. Il principale impegno della comunità internazionale si è rivelato quello di dare il proprio supporto allo sforzo cooperativo avviato dai governi locali. Tale supporto comprende un'ingente attività di finanziamento di progetti in loco, nonché sorveglianza e assistenza tecnica. Questa cooperazione tra i Paesi Partner – Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Serbia e Montenegro – e i Donatori internazionali è sfociata nel "*Regional Housing Programme*" avviato nel 2012. Questo programma quinquennale mira non solo a fornire soluzioni abitative per coloro che, pur volendo tornare al proprio luogo d'origine, non hanno una dimora fisica a cui fare ritorno, ma anche a promuovere il rispetto dei diritti di tutti i ritornanti ed eliminare atteggiamenti discriminatori. Tutto ciò dovrebbe

[71]Riportando le parole di Latal: "*Dopo un primo periodo, in cui esisteva una fortissima volontà di ritorno da parte dei profughi, hanno cominciato ad essere sempre più importanti fattori diversi, quali la possibilità di trovare impiego. Quanti hanno trovato un lavoro all'estero, o in altre zone del Paese, hanno deciso di restare. Oggi, con un tasso di disoccupazione intorno al 40%, è molto difficile attendersi ancora ritorni, per lo meno in numeri significativi. Ci sono ormai circa un milione di persone che hanno trovato una nuova vita, famiglia, lavoro altrove, e che tornano in BiH solo per le vacanze estive o invernali. Le loro vite, i loro figli, purtroppo la Bosnia li ha persi.*"

portare, a lungo termine, ad una pacifica convivenza di tutte le nazionalità presenti sul territorio e ad una definitiva stabilità nella regione.

In seguito a questa breve e necessariamente schematica analisi, sembra si possa guardare al RHP come ad un tardivo mutamento di atteggiamenti che finalmente si sta verificando nella regione. Questo scritto vorrebbe essere il preludio teorico ad un lavoro di ricerca più ampio che vada ad investigare sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi attesi al termine del programma regionale. Inoltre, sarebbe opportuno valutare i cambiamenti che andranno a verificarsi nella regione a seguito di questo positivo inizio nei rapporti di collaborazione tra quei Paesi che hanno passato decenni a mettere i propri cittadini gli uni contro gli altri. Questo nuovo tipo di relazioni metterà finalmente un punto alle discriminazioni e agli odi nella regione? Può il dialogo far dimenticare i rancori del passato? Per chi, invece, continua a non voler far ritorno, quali sono le motivazioni alla base di questa scelta? Vi sono ancora dubbi sulla sicurezza del luogo d'origine o, semplicemente, si sono creati delle nuove vite al di fuori del proprio Paese?
Questi e molti altri sono i quesiti che speriamo sorgano a seguito di questa lettura e ai quali auspichiamo di poter trovare delle risposte negli anni a venire.

Bibliografia

- Albert S., "*The return of refugees to Bonsia and Herzegovina: peacebuilding with people*" in *International Peacekeeping*, 4(3), 1997.

- Ambroso G., *The Balkans at a crossroads: Progress and challenges in finding durable solutions for refugees and displaced persons from the wars in the former Yugoslavia*, New issues in refugee research , Working Paper No.133, novembre 2006.

- Banac I., "*What Happened in the Balkans (or Rather ex-Yugoslavia)?*" in *European Politics and Societies*, 23/4, autunno 2009.

- Bazzocchi C., Marcon G., "*Dopo dieci anni di guerre Jugoslave*" in *Lo straniero*, n.20, febbraio 2002.

- Belloni R., *State Building and International Intervention in Bosnia*, Routledge, 2007.

- Bieber F., "*Building Impossible States? State Building strategies and EU Membership in the Western Balkans*" in *Europe-Asian Studies*, 63(10), 2011.

- Brubaker R., *From the unmixing to the remixing of peoples: UNHCR and minority returns in Bosnia*, New issues in refugee research , Working Paper No.261, agosto 2013.

- Ćirić S., *Migrazioni dei popoli jugoslavi alla fine del XX secolo*

- Cocco E., "*La Bosnia-Erzegovina fra Dayton e Bruxelles*" in *Diario Europeo. Europa e Balcani allo specchio*, I/2006.

- Conti C., "*Conflitti, migrazioni forzate e rischi ambientali nella ex Iugoslavia*" in *W.P.*, 2/2000, dicembre 2000.

- Cutts M., *The humanitarian operation in Bosnia, 1992-95: dilemmas of negotiating humanitarian access*, New issues in refugee research , Working Paper No. 8, maggio 1999.

- Dobbins J., *Unfinished Business in the Balkans*, Rand Corporation, Testimony Presented to the US Committee on Foreign Relations, 2004.

- EMN Italy, *Glossario EMN Migrazione e Asilo*, Roma, Idos, 2011.

- Friedman F., *The Bosnian Muslims: Denial of a Nation*, Boulder, CO and Oxford: Westview Press, Inc., 1996.

- Giannakos S. A., *Ethnic Conflict: Religion, Identity and Politics*, Atene, OH: Ohio University Press, 2002.

- Goodwin S. R., *Fractured Land, Healing Nations*, Francoforte sul Meno, Peter Lang Verlag, 2006.

- Group 484, Center for Peace, Legal Advice and Psychosocial Assistance ed ECRE, *Serb Refugees: Forgotten by Croatia?*, 2010.

- Judah T., *Kosovo: What Everyone Needs to Know*, Oxford, OUP, 2008.

- Judah T., *The Serbs: History, Myth and the Destruction of Yugoslavia*, 2ª edizione, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.

- Kuperman A. J., "*The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans*" in *International Studies Quarterly*, 52, 2008.

- Loizides D. S. A. N., "*The Way Home: Peaceful Return for Ethnic Cleansing*" in *Human Rights Quarterly*, 2010.

- Maiorca A., *La tutela del diritto di proprietà e di abitazione alla luce degli obblighi internazionali assunti dalla Croazia*, Università degli studi di Torino, 2004.

- Malcom N., "*War and the Ottoman System, 1463-1606*", in *Bosnia: A Short History*, Londra, Macmillan, 1994.

- Malcom N., "*The Islamicization of Bosnia*", in *Bosnia: A Short History*, Londra, Macmillan, 1994.

- Mesić M., Bagić D., S*ustainability of minority return in Croatia*, UNHCR, 2007.

- Mesić M., Bagić D., *Minority return to Croatia – study of an open process*, UNHCR, 2011.

- Ottenhues R., "*Bosnia, una generazione di ritorno dall'esilio*" in *cafebabel.com*, 2012.

- Petrović N., *Rifugiati, profughi e sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, 2ª edizione, Franco Angeli, 2013.

- Philpott C. B., "*From the Right to Return to the Return of Rights: Completing Post-War Property Restitutiom im Bosnia Herzegovina*" in *Int J Refugee Law*, 18(1), 2006.

- Ramet S., *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milošević*, 4ª edizione, Boulder, CO: Westview Press, 2002.

- Rescigno F., *Il diritto di asilo*, Temi comparatistici – I Diritti e le Istituzioni, Roma, Carocci editore, 2012.

- Rossini A., "*La strada del ritorno*" in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 16 novembre 2012.

- Sartori B., "*La questione dei rifugiati nell'Unione di Serbia e Montenegro*", Osservatorio Balcani e Caucaso, 9 settembre 2004.

- Terzić D., "*Sogni dentro il baraccone: 10 anni in n centro collettivo*", Osservatorio Balcani e Caucaso, 5 dicembre 2002.

- Terzić D., "*I centri collettivi in Bosnia*", Osservatorio Balcani e Caucaso, 27 novembre 2002.

- UNHCR's Policy Development and Evaluations Service, *Should I stay or should I go? A review of UNHCR's response to the protracted refugee situation in Serbia and Croatia*, 14 Dicembre 2010.

- Vigna E., "*Bosnia: vent'anni dopo*" in *Notiziegeopolitiche.net*, 11 luglio 2012.

- Williams R., "*Post-Conflict Property Restitution and Refugee Return in Bosnia and Herzegovina: Implications for International Standard-Setting and Practice*" in *New York University Journal of International Law and Politics*, 37(441), 2005.

- Young K., "*UNHCR and ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina*" in *International Review of the Red Cross*, Vol. 83 n. 843, settembre 2001.

Principali documenti consultati

- *Belgrade Joint Communiqué*, Belgrado, 25 marzo 2010.

- *Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, Ginevra, 1951.

- *Convenzione dell'OUA che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa*, Addis Abeba, 10 settembre 1969.

- *Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati*, Cartagena de Indias, 22 novembre 1984.

- *Joint Declaration on ending displacement and ensuring durable solutions for vulnerable refugees and internally displaced persons*, Belgrado, 7 novembre 2011

- *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, Dayton/Paris, 1995.

- *Memorandum of the Serbian Academy of Sciences and Arts* (*SANU Memorandum*), settembre 1986.

- *RHP:* "*Annual Report 2012*",
  "*Annual Report 2013*",
  "*Highlights 2013/2014*",
  "*Guiding Principles*".

- *Sarajevo Declaration*, Sarajevo, 31 gennaio 2005.

- *The Expulsion of the Albanians: Memorandum 1937*, Vaso Cubrilović, 1937.

- UNHCR: *Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati*,
  Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview (dal 1994 al 1998)

Principali siti consultati

- Ansa ◎ www.ansa.it

- Balkan Academic News ◎ www.seep.ceu.hu/balkans

- Balkan Insight ◎ www.balkaninsight.com

- Council of Europe's Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities ◎ www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/

- Council of Europe Development bank ◎ www.coebank.org

- Economic Recostruction and Development in Southeastern Europe ◎ www.seerecon.org

- European Commission ◎ www.ec.europa.eu

- European Council on Refugees and Exiles ◎ www.ecre.org

- Notizie Geopolitiche: quotidiano online ◎ www.notiziegeopolitiche.net

- Office of the High Representative in Bosnia-Herzegovina ◎ www.ohr.int

- OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe ◎ www.osce.org

- Osservatorio Balcani e Caucaso ◎ www.balcanicaucaso.org

- Passaggioasudest: la realtà politica dell'Europa sud orientale dai Balcani alla Turchia ◎ www.passaggioasudest.ilcannocchiale.it

- Radio Free Europe Radio Liberty ◎ www.rferl.org

- Regional Housing Programme ◎ www.regionalhousingprogramme.org

- SETimes.com. The news and views of Southeast Europe ◎ www.setimes.com

- Southeast European Politics Online ◎ www.seep.ceu.hu

- UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees ◎ www.unhcr.org / www.unhcr.it