

Istituto Ricerche Negoziato di Gorizia

# IL NEGOZIATO TRASVERSALE

*a cura di* Pier Giorgio Gabassi



FRANCOANGELI *il punto*



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Istituto Ricerche Negoziato di Gorizia

# IL NEGOZIATO TRASVERSALE

*a cura di* Pier Giorgio Gabassi

FRANCOANGELI

Copyright © 2008 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.  
*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## *Indice*

<b>Prefazione</b>	pag.	9
<b>1. I processi di pace nei Balcani, di <i>Francesco Bascone</i></b>	»	13
1. Introduzione	»	13
2. Croazia	»	14
3. Bosnia	»	17
4. Kosovo	»	34
5. Macedonia	»	48
6. Conclusione	»	52
<b>2. Tra interesse settoriale e interesse generale: il negoziato sindacale e il bene comune, di <i>Giorgio Benvenuto</i></b>	»	54
1. Le linee generali della negoziazione nel secondo dopoguerra	»	54
2. 1943-1945: la ricostituzione del sindacato	»	57
3. 1945-1948: gli anni dell'unità	»	59
4. 1948-1956: gli anni della divisione sindacale	»	63
5. 1956-1968: gli anni dell'unità d'azione	»	65
6. 1969-1979: gli anni dell'unità sindacale	»	67
7. 1980-1992: gli anni della competizione sindacale	»	68
8. 1993-2008: gli anni della seconda Repubblica	»	72
9. Conclusioni: uno sguardo al futuro	»	72
<b>3. Tra forza e persuasione: l'elemento militare nella politica internazionale, di <i>Giampaolo Di Paola</i></b>	»	76
1. La prospettiva storica	»	77
2. L'interventismo e il sistema internazionale	»	79
3. Le organizzazioni soprannazionali	»	81
4. Un mondo globalizzato	»	87
5. I diversi approcci delle nazioni	»	90

6. L'impatto dei media	pag. 96
7. Conclusioni	» 98
<b>4. Il negoziato comunitario</b> , di <i>Silvio Fagiolo</i>	» 100
1. Premessa	» 100
2. Le sensibilità nazionali e il negoziato europeo	» 103
3. Il negoziato comunitario dopo la caduta del muro di Berlino	» 107
<b>5. La dimensione psicologica del negoziato</b> , di <i>Pier Giorgio Gabassi</i>	» 113
1. Le distorsioni	» 116
2. Gli ostacoli psicologici	» 119
3. Gli ostacoli strategici	» 123
4. La relazione negoziale	» 127
<b>6. “Gli stranieri sono differenti”: negoziato internazionale e culture</b> , di <i>Demetrio Volcic</i>	» 133
1. Le diversità culturali e il negoziato	» 133
2. Il caso Obama	» 137
3. Il destino degli stranieri fra diritti e identità	» 139
<b>Bibliografia</b>	» 149

## *Gli Autori*

*Pier Giorgio Gabassi*, presidente del corso di laurea in Scienze Internazionali e Diplomatiche presso l'Università di Trieste e direttore dell'Istituto per la Ricerca sul Negoziato di Gorizia.

*Francesco Bascone*, già capo delegazione italiana all'Osce, docente di metodologia e tecnica delle relazioni internazionali presso il corso di laurea in Scienze Internazionali e Diplomatiche dell'Università di Trieste e membro del comitato scientifico dell'Istituto per la Ricerca sul Negoziato di Gorizia.

*Giorgio Benvenuto*, già segretario nazionale della Uil, senatore della Repubblica italiana e membro del comitato scientifico dell'Istituto per la Ricerca sul Negoziato di Gorizia.

*Giampaolo Di Paola*, ammiraglio, presidente del comitato militare Nato, già capo di stato maggiore della difesa, membro del comitato scientifico dell'Istituto per la Ricerca sul Negoziato di Gorizia.

*Silvio Fagiolo*, ambasciatore, docente di relazioni internazionali presso l'Università Luiss e presidente dell'Istituto per la Ricerca sul Negoziato di Gorizia.

*Demetrio Volcic*, giornalista, già senatore della Repubblica e parlamentare europeo, vice presidente dell'Istituto per la Ricerca sul Negoziato di Gorizia.





## *Prefazione*

Spiegare il senso di un volume collettaneo può non essere facile, soprattutto quando il tema unificante può sembrare labile. La sfida che sta alla base del progetto di questa opera è di raccogliere esperienze afferenti ad aree disciplinari e di competenza diverse, ma confluenti in un motivo conduttore sotto traccia: il negoziato.

Quando il negoziato è inteso come antitesi del conflitto, come metodo che ricorre sempre meno all'improvvisazione artistica (negoziato come arte) e sempre più alle tecniche derivate da una costruzione scientifica ormai solida, se ne possono cogliere tutte le potenzialità in ambiti di applicazione diversi: negoziato internazionale, negoziato istituzionale, negoziato sindacale e organizzativo.

I saggi che compongono quest'opera rappresentano proprio queste realtà politiche, istituzionali, organizzative e sociali che, pur indipendenti, sono accomunabili nella prassi negoziale.

I contributi sono presentati in ordine alfabetico.

*Francesco Bascone* sottolinea le tappe salienti della guerra e della pace nei Balcani, evidenziando come l'eterogeneità dei conflitti comporti strategie negoziali complesse e diversificate. Viene ripercorso, con attenta cura, il cammino dei vari stati componenti la galassia dell'ex Jugoslavia verso l'indipendenza e la pace derivata dagli accordi di Dayton, negoziato di straordinaria difficoltà. La radicalità delle posizioni determinò un agire negoziale più vicino all'arbitrato che al negoziato inteso come mediazione fra le parti: anzi la mediazione si è trasformata in imposizione per le popolazioni balcaniche.

*Giorgio Benvenuto* scrive con la precisione del protagonista che ha vissuto in prima persona gli eventi che hanno caratterizzato l'evo-

luzione del negoziato sindacale in parte sovrapponibile alla storia del sindacato in Italia. In particolare viene posto in evidenza la metamorfosi del ruolo del sindacato in funzione dei livelli di negoziazione. Le forze sociali, se vogliono rinnovarsi, devono diventare portatori di proposte di riforma negoziale: è questa la conclusione alla quale perviene Giorgio Benvenuto indicando una linea di demarcazione tra il vecchio e il nuovo modo di fare il sindacato nel nostro Paese.

*Giampaolo Di Paola* illustra il punto di vista di chi è chiamato a esercitare, anche con l'uso degli strumenti militari, azioni di persuasione o dissuasione sugli scenari politici-internazionali. Le organizzazioni sovranazionali possono utilizzare la soluzione militare, che non significa necessariamente il ricorso alla guerra, per creare condizioni di pre-negoziazione, se non addirittura essere parte integrante del processo negoziale. Il ruolo delle componenti militari nella politica internazionale è complementare all'azione politica e diplomatica e non può non essere influenzato quindi da considerazioni derivate anche dall'etica dominante: in tal modo il soldato moderno diviene soprattutto agente di sicurezza e quasi operatore umanitario.

*Silvio Fagiolo* ripercorre le fasi del negoziato comunitario non soltanto in chiave storica, dimensione necessaria, ma anche in chiave tecnico-negoziale, intesa come espressione del confronto multilaterale. Proprio questa visione di sistema a rete permette un'evoluzione lenta ma costante: operazione definita dall'autore, pedagogica, proprio per i suoi intrinseci processi di crescita e di evoluzione sovrastrutturale. I retaggi vetero-culturali gravano sugli atteggiamenti dei negoziatori, portatori non solo di interessi diversi ma di storie diversamente condizionanti (Gran Bretagna versus Italia o Polonia versus Germania). Tuttavia esistono numerosi e significativi punti comuni e di comune condivisione, tali da far progredire l'Unione Europea dai Patti di Roma fino al trattato di Lisbona, passando per Amsterdam, Maastricht e Nizza.

*Pier Giorgio Gabassi* affronta le questioni di metodo nella ricerca sul negoziato, mettendo in luce il contributo della psicologia sperimentale nell'individuazione degli aspetti cognitivi ed emotivi dei negoziatori. Un negoziato infatti può essere immaginato come un percorso decisionale, lungo il quale le parti incontrano diverse trappole cognitive. La conoscenza di queste trappole può senz'altro migliorare la *performance* negoziale soprattutto quando è corroborata da *soft*

*skills* adeguate a situazioni complesse, sia sotto il profilo relazionale che culturale.

*Demetrio Volcic* sviluppa il tema delle diversità etniche e culturali e dell'integrazione possibile, intesa anche come risultato di un processo negoziale. Proprio le diversità impongono il negoziato, dice Volcic, che cita Oscar Wilde: "La maggior parte della gente è l'altra gente". Affidare dunque alla cultura il compito di avvicinare popoli diversi è una tentazione forte. Poiché il rapporto "noi-altri" è a geometria variabile con connotazioni identitarie molto variegate, il quadro risulta complesso e non facilmente solubile attraverso operazioni negoziali orientate al realismo. I numerosi esempi tratti dagli scenari internazionali sembrano offrire una visione dei problemi più che fornire soluzioni agli stessi.

L'eterogeneità dei temi trattati sottolinea l'impegno che l'Istituto per il Negoziato di Gorizia dedica alla ricerca delle applicazioni negoziali nei diversi settori della realtà politica, sociale e istituzionale. Il percorso iniziato nel 2007 dunque prosegue arricchendosi di un nuovo strumento formativo dopo il primo volume dal titolo "Verso il negoziato" di Mainardo Benardelli, Giorgio Novello e Lamberto Zannier (2007) e "L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali" di Silvio Fagiolo (2009), editi entrambi dalla casa editrice FrancoAngeli.

L'auspicio è che, al di là delle tecniche negoziali più o meno condivise, la lettura risulti stimolante per la costruzione di atteggiamenti e modelli culturali sempre meno improntati alle logiche perverse del conflitto e sempre più coerenti con una proficua impostazione irenica.

*Pier Giorgio Gabassi*  
Direttore dell'Istituto per la  
Ricerca sul Negoziato  
Gorizia, 2009



# *1. I processi di pace nei Balcani*

di *Francesco Bascone*

## **1. Introduzione**

Dopo mezzo secolo di pace in Europa, la reazione militare di Belgrado alla secessione delle due repubbliche settentrionali proclamata nel giugno 1991, debole e passeggera nel caso della Slovenia, più intensa e prolungata nei confronti della Croazia, mise la diplomazia europea di fronte a un compito nuovo, quello di fermare una guerra e prevenirne altre nella stessa regione. Fu soprattutto la prevenzione a essere gestita in modo discutibile, e il risultato furono tre anni di guerra civile in Bosnia. Anni in cui gli sforzi diplomatici degli inviati delle Nazioni Unite (Onu) e Unione Europea (UE), pur validissimi e appoggiati dal meccanismo delle sanzioni, rimasero senza esito. Solo l'intervento armato del 1995 permise di piegare i serbi di Bosnia e di eliminare la secessione di quelli di Croazia. Si apriva così la strada al negoziato di Dayton, che varrà la pena studiare qui più da vicino. È infatti per molti versi un caso esemplare di processo di pace.

La successiva crisi kosovara comportò varie operazioni negoziali, prima e dopo l'intervento militare del 1999, e poi durante il processo che ha portato nel febbraio 2008 alla contestata indipendenza della regione. La mancanza di unità della comunità internazionale ha generato disfunzioni nell'assistenza allo *state building*, alee sul futuro del Kosovo e ripercussioni su altre crisi regionali.

In Macedonia abbiamo assistito a un'azione di *crisis management* ben concertata fra i principali attori internazionali, con un ruolo guida dell'Unione Europea. Si è così potuto evitare una vera e propria guerra civile e si sono poste le basi per uno stato multietnico ma unitario.

I conflitti qui passati in rassegna sono quelli che hanno attraversato una fase bellica, lunga o breve; resta cioè escluso il divorzio fra Serbia e Montenegro, che pure ha comportato un interessante negoziato, con un ruolo di primo piano dell'Unione Europea. Tutti sono la conseguenza di una secessione, tentata o riuscita. Tutti hanno almeno in parte radici etniche, sono cioè scontri fra diverse identità, per lo più marcate da differenze linguistiche e/o religiose.

Se le radici sono in gran parte simili, le modalità dei tentativi di composizione negoziale sono invece assai variegata, fornendo una esemplificazione delle varie formule di mediazione, individuale o collettiva, affidata a *key players* o invece alle Nazioni Unite, intrusiva o meramente adiuvante. Sarà anche interessante analizzare il peso dei fattori esterni positivi o negativi, e le tecniche di persuasione usate di volta in volta per vincere l'intransigenza di una parte: *soft power*, sanzioni, pressioni militari, imposizione di un protettorato internazionale.

## 2. Croazia

Le guerre balcaniche della prima metà degli anni novanta, secondo un diffuso luogo comune, hanno dimostrato l'incapacità dell'Europa unita di sviluppare una efficace politica estera comune e quindi di condurre un'azione di diplomazia preventiva e poi di *peace-making* nel suo immediato vicinato. In realtà la Comunità Europea si mosse tempestivamente nell'estate 1991, subito dopo la dichiarazione di indipendenza di Slovenia e Croazia. Dopo aver mediato per il ritiro dell'Armata Nazionale Jugoslava (Jna) dalla Slovenia, non riuscì a fermare i combattimenti in Croazia, e successivamente in Bosnia-Herzegovina (Bih). Ci sarebbero riusciti gli americani nel 1995 ma, come testé accennato, solo dopo una campagna di bombardamenti contro i serbi di Bosnia accompagnata da un'offensiva terrestre dell'esercito croato, armato dagli Stati Uniti. Separare due contendenti mediante un'azione militare contro uno di essi non era nella tradizione degli europei, e in più la politica estera della Comunità non aveva allora una componente militare. Del resto gli stessi americani si decisero a tagliare il nodo gordiano con i bombardamenti aerei solo dopo tre anni di assedio a Sarajevo.

Già alla fine di giugno del 1991 i "dodici" decisero di attivarsi per spegnere l'incendio jugoslavo, di inviare osservatori (Ecm, poi

Eumm) nelle zone di conflitto o tensione, di incaricare la trojka al livello dei ministri e di recarsi nelle varie capitali dell'ex Jugoslavia per calmare le acque. Un risultato positivo fu subito conseguito, con il ritiro delle forze federali dalla Slovenia. Ben più complesso era il problema della Croazia, dove Milosevic aveva fomentato la secessione delle zone a maggioranza serba in previsione della perdita di quella Repubblica.

Il 7 settembre si aprì all'Aja una "conferenza di pace", la cui presidenza fu affidata a Lord Carrington, già Segretario Generale della Nato e artefice (nel 1979) del negoziato di Lancaster House per la Rhodesia/Zimbabwe; lo affiancava un diplomatico olandese, Henri Wijnaendts. Insieme, e a volte separatamente, fecero per mesi la spola fra Zagabria e Belgrado tentando di moderare il conflitto. Un conflitto che all'inizio era, formalmente, non fra Serbia e Croazia, ma fra l'Armata Nazionale Jugoslava (Jna) e una regione ribelle, con la Jna assediata nelle caserme e l'improvvisato esercito croato non disposto a lasciarla evacuare portandosi l'armamento pesante. Poi acquisì sempre più il carattere di una guerra convenzionale della Repubblica Federale di Jugoslavia (Rfj) per strappare alla Croazia la Slavonia orientale (regione multi-etnica confinante con la Serbia) e per costringerla a rinunciare alle Krajne (suoi territori confinanti con la Bosnia occidentale, abitati in maggioranza da serbi che si erano ribellati a Zagabria).

È all'inizio di ottobre che entra in scena come mediatore anche l'Onu. Il segretario generale nomina Cyrus Vance, già segretario di stato con Carter, suo rappresentante per la Jugoslavia, affiancandolo a Carrington. Il 25 settembre il Consiglio di sicurezza (Cds) aveva decretato, con la risoluzione n. 713, l'embargo sulle forniture di armi a tutti i contendenti.

Il piano di pace presentato da Carrington alla Conferenza dell'Aja il 18 ottobre offre alla Croazia la statualità e un legame meramente confederale con la Rfj, e ai Serbi uno status speciale di autonomia per le Krajne e la Slavonia orientale all'interno della Croazia. Milosevic lo respinge, anche perché un analogo status di autonomia verrebbe esteso a Kosovo, Sangiaccato di Novi Pazar e Vojvodina. La guerra si intensifica e porterà in novembre alla distruzione delle città di Osijek e Vukovar in Slavonia orientale.

Il 15 dicembre il Cds approva il "piano Vance" che congela provvisoriamente la situazione sul terreno demandando alla Conferenza dell'Aja l'elaborazione delle condizioni per una pace duratura. Il 3



gennaio Cyrus Vance ottiene il consenso delle parti a una tregua, l'ennesima; ma questa terrà.

Nel febbraio 1992, finite da tempo le ostilità, il Cds invia una forza di pace di 13 mila uomini in Croazia, l'*United Nations Protection Force* (Un.Pro.For.) non in Bosnia, dove il conflitto si avvicina all'ebollizione ma non è ancora apertamente esploso: un'operazione di mero *peace-keeping* dunque, non di *peace-making*. Era stato Milosevic a chiedere l'invio dei caschi blu in cambio del ritiro della Jna dalla Croazia, a condizione che fossero schierati lungo le linee di confronto, a protezione dei serbi delle Krajne. Le Nazioni Unite creano infatti quattro *United Nations Protected Areas* (Unpa) smilitarizzate per garantire che Zagabria non si riprenda quei territori con la forza. Cosa che avverrà nel 1995; ma fino ad allora le Unpa costituiranno di fatto uno stato vassallo della Rfj, la *Republika Srpska Krajna* (Rsk). La continuità territoriale che gli manca verrà presto ottenuta mediante la creazione di un'altra entità separatista in Bosnia, la *Republika Srpska* (RS). Milosevic vedrà realizzato il disegno della "Grande Serbia"; e per tre anni la divisione della Croazia rimarrà congelata.

Il disgelo avverrà nel maggio e agosto 1995 con le due offensive militari croate che libereranno tre dei quattro territori, ma si fermeranno alla soglia della Slavonia orientale per non far scattare un intervento della Serbia. La soluzione diplomatica verrà trovata a Dayton nel novembre del 1995 e formalizzata con l'accordo di Erdut: una reintegrazione pacifica nella Croazia, dopo un periodo transitorio di due anni, dal gennaio 1996 al gennaio 1998, sotto un'amministrazione Onu, l'Untaes, guidata da un americano, il generale Klein. Servirà a impedire una contro-pulizia etnica, anche se una parte della popolazione serba preferirà emigrare.

Torniamo all'autunno 1991. Di fronte alla brutalità degli attacchi della Jna contro le città della Croazia orientale, si rafforza in Europa il partito di coloro che premono per il riconoscimento dell'indipendenza croata, *in primis* la Germania e la Santa Sede. Se al momento la Rfj può affermare di condurre all'interno dei propri confini un'operazione intesa a mettere fine a una rivolta separatista, dopo il riconoscimento potrà essere accusata di aggressione contro un altro stato. Il 16 dicembre, al termine di un Consiglio dei Ministri che si prolunga nella notte, il Ministro tedesco Genscher riesce a vincere la riluttanza di molti colleghi: a certe condizioni, fra un mese i dodici membri della Comunità Europea riconosceranno l'indipendenza del-

la Croazia, nonché della Slovenia. Abbiamo qui un metodo innovativo per fermare un conflitto aumentando le penalità per l'aggressione: spostare i paletti giuridici, anche a costo di contraddire i principi di sovranità e integrità territoriale proclamati a Helsinki.

Questo interventismo con strumenti giuridici piuttosto che militari produce un'altra innovazione ancora più discutibile: la *Commissione Badinter*. Non è una vera commissione di arbitrato, poiché non ha un mandato delle parti né arbitri da esse nominati: è in realtà una commissione d'esame istituita senza neppure un'investitura delle Nazioni Unite dalla Comunità Europea, e incaricata di stabilire quali repubbliche facenti parte della Rfj tutelino adeguatamente le minoranze e meritino pertanto la promozione a stati indipendenti. L'11 gennaio 1992 gli illustri giuristi promuovono con riserva la Croazia: meriterà l'indipendenza se introdurrà talune modifiche costituzionali e legislative. Ma il treno è già in movimento: pochi giorni dopo, il 15 gennaio, i paesi comunitari procedono al riconoscimento (con particolare zelo l'Italia, il cui presidente Cossiga porta personalmente a Zagabria, in auto, la relativa nota verbale). La locomotiva tedesca lo ha già fatto il 18 dicembre, senza aspettare il responso di Badinter.

È questo per i futuri studenti di diritto internazionale un caso di scuola di "riconoscimento prematuro". Per i due co-presidenti, la Conferenza è stata "minata" dai dodici. Peter Carrington, che li rappresenta, si sente tradito, e alcuni mesi dopo lascerà l'incarico, sostituito da un altro ex Ministro degli esteri britannico, David Owen.

### **3. Bosnia**

Il lodo Badinter non si limita ad arbitrare il conflitto Belgrado-Zagabria assecondando il fatto compiuto creato dalla Germania e avalato più o meno in modo riluttante dai *partner*, bensì decreta la dissoluzione della Jugoslavia: la via dell'indipendenza è aperta a ciascuna delle sei repubbliche (non al Kosovo, che di repubblica ha tutti i diritti ma non il nome), anche a quelle che non vi aspirano. I presidenti della Bosnia-Herzegovina (Bih) e della Macedonia puntano infatti a una ulteriore evoluzione della Federazione jugoslava in senso confederale. Izetbegovic teme l'indipendenza perché è consapevole del pericolo di secessione dei serbi, un terzo della popolazione, che vogliono assolutamente rimanere uniti alla madrepatria; ma se

viene offerta, e Slovenia e Croazia se ne avvalgono, ritiene di non potervi rinunciare.

La Bosnia scivola così verso un conflitto armato prevedibile e annunciato dai serbi. Secondo i loro avvertimenti scatterà il 6 aprile, in risposta al referendum per l'indipendenza deciso dal leader musulmano e al riconoscimento prontamente esteso dai dodici. Ma già il 25 marzo i serbi hanno proclamato l'indipendenza della RS e l'*Anschluss* alla Rfj (che Belgrado non avallerà mai), e iniziato le operazioni di saccheggio e pulizia etnica contro i musulmani.

Manca, nei primi mesi del 1992, quando questo nuovo conflitto appare già inevitabile, un efficace intervento di *conflict prevention* delle Nazioni Unite: arrivano i caschi blu, ma solo in Croazia, dove i combattimenti si sono fermati. Si muove però la diplomazia preventiva degli europei. Carrington vuole discutere del futuro della Bosnia nella conferenza di pace (che si è spostata a Bruxelles); in febbraio è a Belgrado per colloqui con Milosevic; su suo incarico l'ambasciatore Cutilheiro, un diplomatico del Paese che detiene la presidenza comunitaria, conduce negoziati fra le parti a Lisbona. Il 18 marzo Cutilheiro produce una bozza di accordo sui principi: trasformazione della Bosnia in una federazione a tre, con un veto per ciascuna componente quando siano in gioco interessi vitali. Solo i croati appaiono interessati, le due etnie maggiori rifiutano. Gli sforzi di mediazione del diplomatico portoghese a nome della Comunità Europea continuano; vengono raggiunti vari accordi di tregua, mai rispettati.

Nel maggio 1992 (la guerra civile è in corso da un mese) i leader della fazione serba e di quella croata discutono un'ipotesi di spartizione della Bosnia che lascerebbe ai musulmani un piccolo territorio nella zona centrale; analoghi progetti di spartizione a danno dell'etnia maggioritaria verranno presi in esame più avanti in accordi segreti fra Milosevic e Tudjman. È dunque evidente dal punto di vista dei musulmani la pericolosità di intese dirette fra serbi e croati e quindi l'importanza di una forte mediazione internazionale, ai limiti dell'arbitrato. Ciò non impedirà a Izetbegovic di dare a più riprese del filo da torcere a Richard Holbrooke, soprattutto nella fase cruciale dei negoziati di Dayton.

Nell'agosto 1992, dopo le dimissioni di Carrington, alla "Conferenza dell'Aja" succede la "Conferenza di Londra" (poi spostata a Ginevra). Co-presidenti sono Cyrus Vance e David Owen. Rappresentano, rispettivamente, le Nazioni Unite e la Comunità Europea. Questi sono dunque ora i protagonisti della mediazione, alla pari. Il

coinvolgimento dell'Onu è ora rafforzato: in settembre arriva anche in Bosnia un contingente Un.Pro.For, che secondo Owen avrebbe dovuto essere spedito già in febbraio (quando arrivò invece in Croazia), e con un mandato ben più robusto, quello di una forza di interdizione. Ma i ministri della difesa della Nato non vi erano disposti. Questa Un.Pro.For ha invece la funzione di proteggere i convogli umanitari, e non la popolazione vittima di operazioni di pulizia etnica; spesso rinuncerà a esercitarla fino in fondo pur di evitare di usare le armi, e si ridurrà a proteggere se stessa.

Gli Stati Uniti entreranno in gioco solo dopo l'insediamento del presidente Clinton, nel 1993; e, come lamenta David Owen, non daranno il loro appoggio al piano di pace presentato da lui insieme a Cyrus Vance. Avranno un ruolo di prima linea con il varo del "Gruppo di Contatto" e del relativo "Piano" nel 1994, e infine con Holbrooke nel 1995 la regia esclusiva dell'attività di mediazione, riservando agli europei e ai russi il ruolo di comparse.

La *International Conference on the Former Yugoslavia* (Icfy) inizia la propria attività a Ginevra creando alcuni gruppi di lavoro. Uno di questi si occupa del futuro della Bosnia. È presieduto dal diplomatico finlandese Martti Ahtisaari, che si è distinto in una importante mediazione per conto delle Nazioni Unite per mettere fine al conflitto namibiano alla fine degli anni settanta, diverrà di lì a poco presidente del suo Paese (1994-2000), sarà l'architetto della transizione del Kosovo all'indipendenza nel 2007 e riceverà nel 2008 il premio Nobel per la pace.

Ahtisaari il 4 ottobre presenta alla Conferenza cinque opzioni: la terza assomiglia al piano Cutilheiro, che aveva il difetto di dividere la Bih in tre entità prive di continuità territoriale; la seconda prevede, per meglio riflettere la complessa collocazione dei tre gruppi etnici, una decina di regioni autonome o cantoni nell'ambito di uno stato federale. È questa che viene adottata come base del piano di pace Vance-Owen (Vopp). È accettabile per il musulmano Silajdzic, lo sarebbe per il serbo Karadzic solo con modifiche tali da snaturarlo: ridurre i cantoni a meno di cinque (per preservare una RS unita e forte) e ridurre ai minimi termini l'autorità centrale.

Gli sforzi del binomio Vance-Owen per portare intorno a un tavolo i capi delle tre fazioni bosniache sfociano il 2 gennaio del 1993 in una riunione alla quale partecipano anche i presidenti della Rfj e della Croazia, Cosic e Tadjman. I due mediatori illustrano il loro piano: oltre alla divisione in dieci cantoni, prevede il monitoraggio dei dirit-