

La crisi dell'Alto Rappresentante in Bosnia ed Erzegovina: un problema di carattere internazionale

Martina Mannaioli

Dottoressa in Relazioni internazionali e Istituzioni Sovranazionali e allieva della Scuola Superiore di Studi Avanzati, Sapienza Università di Roma

1. *Introduzione.* - La figura dell'Alto Rappresentante per la Bosnia ed Erzegovina, formalmente istituita ai sensi dell'Allegato 10 dell'Accordo di Pace di Dayton del 1995, si configura come l'autorità civile suprema deputata alla supervisione del processo di transizione democratica e di stabilizzazione del Paese: «the final authority in theater regarding interpretation on the civilian aspects of the DPA implementation»¹. Tale architettura istituzionale, originariamente concepita per realizzare i complessi obiettivi di pace stabiliti alla fine degli anni Novanta², si confronta oggi con traguardi ancora lontani dall'essere pienamente raggiunti. Invero, se da un lato l'impianto pattizio del 1995 vanta l'indiscutibile merito storico di aver posto un argine a un conflitto di inaudita ferocia, dall'altro ha generato un'architettura costituzionale intrinsecamente paradossale. Si è delineato un assetto politico farraginoso e frammentato, in cui la cristallizzazione delle demarcazioni etniche è assurda a fondamento ontologico dello Stato medesimo. Questa dinamica ha inesorabilmente alimentato il substrato propedeutico all'attuale «crisi straordinaria»³, drasticamente aggravatasi a seguito delle formali dimissioni rassegnate dall'Alto Rappresentante Christian Schmidt, il 18 maggio 2026, sostituito, fino a concreta risoluzione, e finale assegnazione del ruolo, da Louis J. Crishock, il 1° luglio 2026 agente in qualità di Alto rappresentante per la Bosnia ed Erzegovina facente funzioni (o *ad interim*)⁴.

Al fine di delineare un inquadramento sistematico di tale snodo, il presente contributo si propone di analizzare, in primo luogo, il ruolo dell'Alto Rappresentante, concepito un trentennio fa quale «motore principale»⁵ di un assetto eterodiretto volto a imporre la pace e a congelare le storiche tensioni interetniche. Tuttavia, l'indagine si

¹ Cfr. articolo V dell'Annesso 10 (*Agreement on Civilian Implementation*). Accordo quadro generale per la pace in Bosnia ed Erzegovina, Parigi, 14 dicembre 1995, www.ohr.int.

² Si faccia riferimento agli obiettivi descritti all'articolo 1.1 dell'Annesso 10 successivamente riportati: «[...] The Parties agree that the implementation of the civilian aspects of the peace settlement will entail a wide range of activities including continuation of the humanitarian aid effort for as long as necessary; rehabilitation of infrastructure and economic reconstruction; the establishment of political and constitutional institutions in Bosnia and Herzegovina; promotion of respect for human rights and the return of displaced persons and refugees; and the holding of free and fair elections according to the timetable in Annex 3 to the General Framework Agreement. A considerable number of international organizations and agencies will be called upon to assist [...] ». Cfr. art. 1.1 dell'Annesso 10 Accordo quadro generale, cit.

³ Alto rappresentante per l'attuazione dell'Accordo di pace in Bosnia ed Erzegovina, *67th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the UN*, 5 giugno 2025, reperibile online.

⁴ Ufficio dell'Alto rappresentante, *Acting High Representative Louis J. Crishock assumes office*, 7 gennaio 2026, reperibile online.

⁵ V. E. MILANO, *La Bosnia-Erzegovina a dieci anni dagli accordi di Dayton*, in *La Comunità Internazionale*, 2006, 357.

concentrerà primariamente sugli esiti e sulle ricadute dell'odierna crisi istituzionale. Dopo aver ripercorso la recente evoluzione della crisi e vagliato criticamente i risultati del dibattito in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, l'attenzione si sposterà sulle prospettive future. In ultima istanza, mettendo in luce le divergenze tra le motivazioni ufficiali delle dimissioni e le reali determinanti della crisi, si esaminerà l'impatto della successione: le attuali candidature non verranno scrutate come mere pratiche amministrative, bensì per le loro conseguenze dirette e quali espressioni di più ampie strategie geopolitiche internazionali volte a ridefinire gli equilibri nell'area balcanica.

2. *L'istituzione dell'Alto Rappresentante come pilastro Post-Dayton.* - L'evoluzione istituzionale dell'Alto Rappresentante (HR) in Bosnia ed Erzegovina delinea il passaggio dalla veste originaria di garante esterno a vero e proprio perno dell'architettura governativa statale. Concepito a Dayton come un mediatore privo di prerogative esecutive o legislative, incaricato essenzialmente di agevolare il *power sharing*⁶, l'HR ha subito una radicale trasformazione a causa dell'ostruzionismo delle élite nazionaliste locali⁷. Tale mutazione si è formalizzata nel dicembre 1997, in occasione della riunione del *Peace Implementation Council* (PIC)⁸ – un consesso internazionale informale composto da 55 Stati e organizzazioni – tenutasi a Bonn, in cui, a fronte dello stallo politico, furono conferiti all'HR poteri eccezionali e di ampia portata, universalmente noti come “Bonn Powers”⁹. In virtù di tali prerogative, l'HR è stato autorizzato a adottare decisioni vincolanti e misure sanzionatorie, ivi compresa la destituzione di funzionari pubblici, ritenuti un ostacolo o una minaccia all'Accordo di Dayton o al consolidamento democratico¹⁰. L'Ufficio dell'Alto Rappresentante (OHR)¹¹ ha così acquisito la facoltà di surrogare i paralizzanti organi parlamentari bosniaci, imponendo dall'alto riforme cruciali bloccate dai veti incrociati, quali l'adozione di una moneta unica (il marco convertibile, KM), l'istituzione di targhe automobilistiche neutrali prive di riferimenti etnici e la regolamentazione di passaporti e diritti di proprietà. L'impiego dei *Bonn Powers* ha raggiunto la sua acme sotto i mandati di Wolfgang Petritsch (1999-2002) e, in particolar modo, di Lord Paddy Ashdown (2002-2006)¹². Operando anche come Rappresentante Speciale dell'UE (*double-hatted*), Ashdown ha promosso una forte centralizzazione

⁶ La condivisione del potere politico (*power sharing*) è un meccanismo politico che distribuisce l'autorità decisionale tra diversi attori all'interno di un sistema politico. Questa distribuzione può avvenire su più livelli, con l'obiettivo di raggiungere un equilibrio di potere e garantire la rappresentanza di tutti i gruppi coinvolti, e mirando a gestire le diversità (accomodando le differenze etniche, culturali, linguistiche o religiose all'interno di una società), a prevenire i conflitti (riducendo le tensioni e le disuguaglianze tra gruppi sociali) e a rafforzare la democrazia (garantendo una partecipazione più equa e inclusiva al processo decisionale). Cfr. L. BONIFATI, *Democrazie consociative e trattati di pace: un'analisi comparata di Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord e Macedonia del Nord*, in *Federalismi.it*, 2019, 1- 8.

⁷ Cfr. J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo stato multinazionale sostenibile?*, CEDAM, 2008, 131.

⁸ Cfr. Peace Implementation Council, in OHR, reperibile online.

⁹ Questi costituiscono un insieme di poteri di governo da considerarsi sostitutivi in ambito legislativo e sanzionatorio «[...] including the ability to make binding decisions and unseat elected officials who are found to be in violation of legal commitments made under the Dayton Agreement or the terms of its implementation». Cfr. Security Council Report, Bosnia and Herzegovina: Closed Consultations, in *What's In Blue*, 6 marzo 2025, reperibile online

¹⁰ Cfr. UN General Assembly, *Bonn Peace Implementation Conference 1997*, in *United Nations Digital Library System*, 16 Dicembre 1997, reperibile online.

¹¹ I termini Alto Rappresentante (HR) e Ufficio dell'Alto Rappresentante (OHR) sono usati spesso come sinonimi e quindi è usuale utilizzare solo un concetto per intendere invece entrambe le istituzioni.

¹² Cfr. J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, cit., 132.

statale e adottato misure drastiche, culminate nel 2004 con la simultanea destituzione di 59 funzionari della Republika Srpska; un interventismo che generò aspre conflittualità e gli valse l'appellativo di "Vice-Re"¹³. Sebbene l'uso di questi poteri sia diminuito dopo il 2006 per favorire la *local ownership*¹⁴, essi sono tornati prepotentemente al centro della scena politica con i recenti mandati degli Alti Rappresentanti Valentin Inzko e Christian Schmidt¹⁵.

Da un punto di vista strettamente giuridico e politologico, l'uso estensivo dei *Bonn Powers* ha innescato un profondo dibattito dottrinale sulla legittimità stessa dell'intervento internazionale. Numerosi osservatori hanno evidenziato la debolezza del fondamento legale di tali prerogative, considerandole una finzione giuridica auto-conferita; il PIC, in quanto entità *ad hoc* auto-selezionata, risulterebbe infatti sprovvisto dell'autorità legittima per delegare poteri sovrani a terzi¹⁶. Tali perplessità sono state formalmente recepite nel 2005 dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, la quale ha ravvisato in queste prassi una potenziale incompatibilità con i principi fondanti dello Stato di diritto, denunciando segnatamente l'assenza di qualsivoglia meccanismo di controllo e di appello avverso i decreti dell'HR¹⁷. Sul versante politico, questa ingerenza ha alimentato l'accusa di aver trasformato la Bosnia ed Erzegovina in un protettorato internazionale¹⁸, favorendo peraltro la deresponsabilizzazione delle classi dirigenti locali, che, consapevoli dell'intervento sussidiario dell'HR in caso di *impasse*, sono state disincentivate alla ricerca del compromesso, perpetuando quelle medesime rigidità etniche alla base dell'odierna crisi¹⁹. Ciononostante, vi è un filone di pensiero – parzialmente condiviso dalla stessa Commissione di Venezia – che giustifica tale interventismo in termini di stretta necessità²⁰.

¹³ Cfr. J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, cit., 132 e v. anche M. RUGE, *Paddy Ashdown's Lessons For Multilateralists*, in *The American Interest*, 14 gennaio 2019.

¹⁴ Con tale termine si intende un progressivo allentamento dei poteri di Bonn nei confronti di una maggiore responsabilità locale con l'obiettivo di rendere sostenibili le riforme e facilitare il percorso di adesione all'Unione Europea.

¹⁵ Sul tema si veda E. MILANO, *La Bosnia-Erzegovina a dieci anni dagli accordi di Dayton*, in *La Comunità Internazionale*, 2006, 358 ss.; ID., *La Bosnia-Erzegovina a venti anni da Dayton: un sintetico bilancio*, ivi, 2015, 514 ss.; A. OROSZ, *High Representative in Bosnia and Herzegovina: Is the More Interventionist Way the Right Way to Go?* in *Foreign Policy Review*, 2023, 134 ss., reperibile online

¹⁶ Si faccia riferimento all'Art. 1.2 dell'Annesso 10 (*Agreement on Civilian Implementation*). Accordo quadro generale per la pace in Bosnia ed Erzegovina, cit. In realtà analizzando l'articolo in questione si vede come il termine «welcomes the HR's intention» stia ad indicare non tanto un trasferimento o una delega dei poteri, lasciando tale figura libera di interpretare l'ampiezza del suo campo d'azione, come se avesse ricevuto un mandato esplicito pur mancando di fatto un mandato esplicito di trasferimento di sovranità. Ci si domanda quindi quali fossero le reali intenzioni del PIC data questa ambiguità, ma si ritiene più probabile che esso fosse consapevole della sua mancanza di competenza legale e intendesse solo fornire un consiglio politico.

¹⁷ Commissione di Venezia, *Parere sulla situazione costituzionale in Bosnia-Erzegovina e sui poteri dell'Alto rappresentante adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 62a sessione plenaria*, in Consiglio d'Europa - Commissione di Venezia, 11-12 Marzo 2005, reperibile online.

¹⁸ Si veda come secondo alcuni accademici, sostenitori di tali tesi, possa essere anche chiamato «European Raj» dove quest'ultimo termine, secondo un'interpretazione storica, si riferiva alla dominazione imperiale, in particolare a quella britannica. È usuale difatti trovare il termine *British Raj*. In tal senso cfr. G. KNAUS, F. MARTIN, *Lessons from Bosnia and Herzegovina: Travails of the European Raj*, in *Journal of Democracy*, 2003, 60 ss.

¹⁹ Per un maggior approfondimento in tal senso si rimanda a M. MANNAIOLI, *A trent'anni da Dayton: la situazione in Bosnia ed Erzegovina tra spinte secessioniste e diritti negati*, in *La Comunità Internazionale*, 2026, 423 ss.

²⁰ Come icasticamente sottolineato dall'ex Alto Rappresentante Carlos Westendorp, la necessità pragmatica di scongiurare il collasso di uno Stato fragile e di imporre il rispetto della legalità imponeva di superare le «sensibilità post-coloniali», antepoendo la sopravvivenza istituzionale alle tutele formali della sovranità. Cfr. D. MAJSTOROVIC,

Oggi, l'esistenza e i confini operativi dell'OHR – la cui chiusura rimane condizionata al soddisfacimento della "Agenda 5+2" fissata nel 2008²¹ – costituiscono l'epicentro di un acceso scontro geopolitico che travalica i confini balcanici. La prassi dell'avallo ONU delle nomine dell'HR è stata recentemente interrotta dall'ostruzionismo della Federazione Russa e della Cina che, in asse con il leader serbo-bosniaco Milorad Dodik, hanno disconosciuto la legittimità di Christian Schmidt. In generale è risultato evidente, dal recente dibattito del Consiglio di Sicurezza dell'ONU (di cui si dirà di seguito), come tale figura oggi sembra aver perso il consenso maggioritario della comunità internazionale. Tale considerazione è supportata altresì dagli Stati Uniti, favorevoli a una transizione verso una sempre maggiore gestione delle dinamiche interne a livello locale. Si delinea così una netta polarizzazione: da una parte gli alleati europei, che considerano i poteri esecutivi dell'HR un argine irrinunciabile contro le derive disgregatrici; dall'altra la convergenza russo-serba, che ne esige l'abolizione *tout court*, denunciandone la natura di anacronistico strumento di ingerenza occidentale.

3. *La genesi di una crisi: il dibattito al Consiglio di Sicurezza.* - Bosnia and Herzegovina «[...] is moving along a narrowing path – one that leads either towards institutional sustainability and consolidation, economic revitalization, the rule of law and democratic governance standards, or towards further stagnation driven by political obstruction and a gradual deconstruction of State institutions»²².

Dalla dichiarazione resa in seno al Consiglio di Sicurezza dall'allora HR, Christian Schmidt, emerge chiaramente come la Bosnia ed Erzegovina attraversi tuttora una profonda crisi interna, alimentata dal progressivo deterioramento dei rapporti tra istituzioni, comunità e attori internazionali. La crescente convergenza di interessi attorno al valore strategico di questa nazione ha innescato reazioni inaspettate anche da parte di quei Paesi che hanno storicamente esercitato un'influenza preponderante sulla sua gestione interna, conducendo, di fatto, a un graduale disconoscimento della legittimità della stessa figura dell'HR. Come già anticipato, tale dinamica trova riscontro nell'analisi degli interventi pronunciati durante la 10150^a seduta del Consiglio di Sicurezza, riunitosi il 12 maggio per esaminare la situazione bosniaca. In tale sede, l'HR Schmidt non solo ha denunciato i tentativi sistematici di destrutturazione delle istituzioni statali da parte della Republika Srpska, ma ha anche annunciato ufficialmente le proprie dimissioni.

Per quanto concerne il blocco dei Paesi detrattori, la Federazione Russa ha aperto

Construction of Europeanization in the High Representative's Discourse, in Bosnia and Herzegovina. Discourse & Society, Vol 18(5), 2007, 627–651.

²¹ Con tale nozione si intende un insieme di cinque obiettivi (tra cui la risoluzione del nodo delle proprietà statali) e due condizioni stabiliti nel 2008 dal PIC. Ai fini di una più esaustiva comprensione si riportano di seguito tutti gli obiettivi riportati sul portale dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante: «Gli obiettivi che le autorità della Bosnia-Erzegovina devono raggiungere prima della chiusura dell'OHR sono: una soluzione accettabile e sostenibile alla questione della ripartizione della proprietà tra lo Stato e gli altri livelli di governo; risoluzione accettabile e sostenibile della questione dei beni della difesa; completamento del premio finale Brcko; sostenibilità fiscale (promossa attraverso un accordo su una metodologia permanente del coefficiente ITA e l'istituzione di un Consiglio fiscale nazionale); e consolidamento dello Stato di diritto (dimostrato attraverso l'adozione della Strategia nazionale sui crimini di guerra, l'approvazione della Legge sugli stranieri e l'asilo e l'adozione della Strategia nazionale di riforma del settore della giustizia). Oltre a questi obiettivi, il PIC SB ha convenuto che due condizioni devono essere soddisfatte prima della chiusura dell'OHR; firma dell'SAA; e una valutazione positiva della situazione in Bosnia-Erzegovina da parte dell'Organo di vigilanza del PIC, basata sul pieno rispetto degli accordi di pace di Dayton». Cfr. Agenda 5+2, in *OHR*, reperibile *online*.

²² Consiglio di Sicurezza, *The situation in Bosnia and Herzegovina*, UN Doc. S/PV.10150 del 12 maggio 2026, reperibile *online*, dichiarazione dell'Alto rappresentante Christian Schmidt, 2.

la seduta sollevando una dura obiezione procedurale. Rifiutandosi di riconoscere la legittimità di Schmidt – definito «the so-called»²³ Alto Rappresentante – Mosca ha evidenziato come il suo incarico non sia mai stato ratificato dal Consiglio di Sicurezza. La delegazione russa ha inoltre accusato l'Occidente di strumentalizzare l'OHR per imporre le proprie agende neocoloniali e presentandosi quindi non più come garanti di Dayton, ma come distruttori di un fragile equilibrio di interessi tra le parti in Bosnia ed Erzegovina ed esigendone quindi la chiusura immediata e incondizionata²⁴.

Su posizioni simili, seppur declinate con toni più diplomatici, si è attestata la Cina. In veste di Presidente della seduta, la rappresentanza cinese ha richiamato il principio di non ingerenza negli affari interni, sottolineando come il destino della Bosnia ed Erzegovina debba rimanere prerogativa esclusiva del suo popolo. Ha infine ammonito contro il prolungamento o la stabilizzazione dei poteri speciali «*for a specific period*»²⁵ dell'OHR, ribadendo a sua volta l'assenza di un mandato del Consiglio di Sicurezza a sostegno dell'incarico di Schmidt.

D'altro canto, lo stesso fronte occidentale è apparso attraversato da divisioni interne. Da un lato, il blocco europeo (segnatamente Francia, Regno Unito, Lettonia, Grecia e Danimarca) ha propugnato il mantenimento di un HR dotato di pieni poteri esecutivi, concependolo quale scudo istituzionale contro le perduranti derive disgregatrici, essenziale, appunto, anche ai fini del completo soddisfacimento dei requisiti dell'Agenda 5+2 e del fortemente desiderato – espressamente da parte francese²⁶ – progresso nel cammino verso l'UE. Dall'altro, gli Stati Uniti hanno auspicato un crescente ridimensionamento dell'interventismo internazionale, mirando a trasferire la piena sovranità decisionale alle istituzioni locali: una condizione giudicata ormai ineludibile non solo per la compiuta emancipazione politica del Paese, ma anche per favorire l'attrazione di capitali stranieri.

Queste divergenze internazionali si manifestano con particolare evidenza sulla delicata questione delle spinte secessioniste della Republika Srpska (RS), promosse in primis da Milorad Dodik. Nel suo rapporto, l'HR uscente ha severamente stigmatizzato il «[...] persistent denial of the multi-ethnic character of the entities, particularly within

²³ Consiglio di Sicurezza, The situation in Bosnia and Herzegovina, cit., dichiarazione del rappresentante della Federazione Russa, 2.

²⁴ Ai fini di una maggiore completezza di quanto espresso dalla Federazione Russa si sottolinea inoltre come essa abbia sollevato a margine la questione relativa alle condizioni detentive dei criminali di guerra Ratko Mladić e Radovan Karadžić all'Aja, invocando clemenza per questi ultimi. In merito invece a quanto dichiarato in riferimento all'OHR si riporta di seguito un passaggio di quanto pronunciato da Mr. Vasily Nebenzia: «The Office has transformed itself from an international mediator tasked under annex 10 to the Dayton Peace Agreement to facilitate the implementation of the civilian aspects of the Agreement into a Western instrument, allowing virtually unfettered interference in the internal affairs of Bosnia and Herzegovina». Cfr. Consiglio di Sicurezza, The situation in Bosnia and Herzegovina, cit., dichiarazione del rappresentante della Federazione Russa, 12.

²⁵ Cfr. Consiglio di Sicurezza, The situation in Bosnia and Herzegovina, cit., dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza (Sun Lei, Cina), 22.

²⁶ Come si evince dall'analisi degli interventi pronunciati durante la seduta, il rappresentante francese ha ribadito il fermo sostegno di Parigi all'ingresso della Bosnia ed Erzegovina – e, più in generale, dell'intera regione dei Balcani occidentali – nell'Unione Europea. Tale orientamento strategico si pone in perfetta continuità con il messaggio già veicolato dal Presidente della Repubblica francese nei mesi precedenti. Nello specifico, la medesima prospettiva europea era stata riaffermata in occasione del vertice tenutosi a Parigi il 29 ottobre 2025, al quale avevano preso parte i tre membri della Presidenza della Bosnia ed Erzegovina congiuntamente alla Commissaria europea per l'allargamento, Marta Kos. Cfr. Consiglio di Sicurezza, The situation in Bosnia and Herzegovina, cit., dichiarazione del rappresentante della Francia, 20; Ministero dell'Europa e degli affari esteri, Bosnia and Herzegovina – 30th anniversary of the Dayton Accords, 15 dicembre 2025, reperibile online.

Republika Srpska [...]»²⁷. Schmidt ha inoltre denunciato discriminazioni strutturali contro le minoranze, pratiche inique nelle assunzioni pubbliche, programmi scolastici non inclusivi e la glorificazione dei criminali di guerra.

In aperta risposta a tale disamina, la Federazione Russa e la Serbia hanno difeso strenuamente la leadership serbo-bosniaca. Mosca ha descritto la politica della RS come «[...] patriotically oriented and independent of foreign dictates»²⁸, accusando l'Occidente di ipocrisia e richiamando l'attenzione sul rapporto alternativo stilato da Banja Luka. Allo stesso modo il rappresentante serbo, Nemanja Ilić, ha respinto le accuse di destabilizzazione, dichiarando che le problematiche della Bosnia ed Erzegovina non possono essere ridotte a semplici attacchi contro la minoranza serba e sollecitando di evitare retoriche infiammatorie e accuse unilaterali. Infine, in merito a tale questione, la posizione di Washington si discosta dalla ferma condanna europea, mostrando un cauto ottimismo. Gli Stati Uniti hanno infatti valorizzato recenti segnali di *de-escalation*: il rientro della minaccia secessionista della RS, il rinnovato riconoscimento della Corte Costituzionale e l'uscita di scena di Milorad Dodik dalle cariche pubbliche, che permette ora lo svolgimento di elezioni sotto l'egida di una nuova legge elettorale. Questa sfumatura nell'approccio americano può essere letta alla luce delle denunce di Denis Bećirović, Presidente della Presidenza bosniaca. Accusando la RS di perseguire una politica «anti-Dayton»²⁹, Bećirović ha rivelato la stipula di un contratto di lobbying internazionale da parte dell'entità serba³⁰. Tale accordo mirerebbe esplicitamente a orientare la politica estera statunitense a favore della secessione, puntando al definitivo smantellamento dell'architettura di Dayton.

4. *Le dimissioni di Schmidt e la loro rilevanza internazionale.* - «After nearly five years as High Representative to Bosnia and Herzegovina, a mandate anchored in Annex

²⁷ Consiglio di Sicurezza, The situation in Bosnia and Herzegovina, cit., dichiarazione dell'Alto rappresentante Christian Schmidt, 3 ss.

²⁸ Consiglio di Sicurezza, The situation in Bosnia and Herzegovina, cit., dichiarazione del rappresentante della Federazione Russa, 12.

²⁹ Consiglio di Sicurezza, The situation in Bosnia and Herzegovina, cit., dichiarazione del Presidente della Presidenza della Bosnia ed Erzegovina, 23.

³⁰ Tale riferimento rimanda specificamente all'accordo siglato il 14 agosto 2025 tra il Ministro per l'Integrazione europea e la cooperazione internazionale della Repubblica Srpska, Zlatan Klokic, e Robert Garson, presidente dello studio legale statunitense GS2 Law. Secondo quanto emerso dal portale *Klix*, si tratta del quarto contratto sottoscritto dal governo dell'entità serbo-bosniaca con società di *lobbying* statunitensi. Il fulcro di tale intesa consiste nel fornire supporto legale e di rappresentanza alla leadership di Banja Luka – con particolare attenzione alla figura di Milorad Dodik – al fine di contestare le misure sanzionatorie comminate dall'Ufficio per il controllo dei beni stranieri (OFAC) del Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti. Entrando nel merito delle disposizioni contrattuali, l'accordo non si limita a garantire la mera difesa legale, ma delinea un'articolata strategia di penetrazione politica, includente un'intensa attività di pressione sul Dipartimento di Stato americano per indurre una «rivalutazione» dell'approccio diplomatico verso Dodik, unita alla potenziale apertura di canali di *lobbying* all'interno del Congresso per promuovere l'immagine della Repubblica Srpska e dei suoi vertici. Risulta particolarmente indicativa, inoltre, la cornice narrativa delineata per l'operazione, volta a denunciare una presunta «persecuzione religiosa» ai danni della RS e una conseguente «messa in pericolo dei valori giudeo-cristiani» a opera delle burocrazie internazionali; una retorica polarizzante che trova sponda nella menzione, all'interno dei documenti, di una rete di alleanze strutturate tra Stati Uniti, Repubblica Srpska e Israele. In quest'ottica, si evince come la priorità dirimente dell'intera architettura contrattuale sia la revoca delle sanzioni americane, originariamente imposte in risposta alle attività destabilizzanti condotte dalla leadership serbo-bosniaca nella regione – una decisione ufficialmente presa dal Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti il 29 ottobre 2025. Cfr. *Dodik ide do kraja: Angažovani novi lobisti da ga spašavaju od sankcija, ali i da pričaju o vjerskom progonu RS-a*, in *Klix*, 13 agosto 2025, reperibile online; Ufficio di controllo dei beni stranieri (OFAC), *Balkans-related Designation Removals; Issuance of New Russia-related General License and Amended Russia-related Frequently Asked Question*, 29 ottobre 2025, reperibile online.

10 of the Dayton Peace Agreement, Christian Schmidt has taken the personal decision to conclude his service to the implementation of peace in Bosnia and Herzegovina. He has informed the Peace Implementation Council Steering Board of his decision and requested that they begin the work of finding his successor»³¹.

L'OHR, come si è detto, rappresenta l'autorità civile suprema garante della pacificazione bosniaca e della tenuta dello Stato. Pertanto, l'uscita di scena di Christian Schmidt assume una valenza globale per tre ragioni cruciali: un inedito scontro geoeconomico legato agli approvvigionamenti energetici; una profonda spaccatura strategica all'interno dell'asse transatlantico sulle modalità di gestione del Paese; e la concreta minaccia di un disimpegno americano nell'area balcanica.

Le dimissioni di Christian Schmidt, sebbene ufficialmente motivate da ragioni personali, sono state ricondotte, secondo fonti mediatiche e diplomatiche³², a una pressante e coordinata campagna di Washington. Questa manovra si iscrive nella nuova dottrina strategica dell'amministrazione Trump, orientata a delegare maggiori poteri alle autorità locali per agevolare lo sfruttamento energetico e l'espansione commerciale nell'area, e che segna una netta rottura con la tradizionale narrazione di *state-building* legata a Dayton, storicamente imperniata su un solido controllo internazionale. Di conseguenza, la dialettica per la nomina del successore si è svincolata dalle reali necessità locali per piegarsi a logiche di convenienza geopolitica, innescando una profonda frattura tra gli Stati Uniti e le cancellerie europee. Questo stallo istituzionale rischia di compromettere irreparabilmente il delicato equilibrio costituzionale del Paese, proprio in vista delle cruciali e fragili elezioni generali previste per il 4 ottobre 2026³³.

Il vero catalizzatore di questo stravolgimento è individuabile nel progetto della *Southern Gas Interconnection*, infrastruttura pensata per collegare la rete del gas bosniaca a quella croata³⁴. L'interesse primario degli Stati Uniti risiede nella possibilità di

³¹ Office of the High Representative, *Christian Schmidt concludes his mandate as High Representative for Bosnia and Herzegovina*, 11 maggio 2026, reperibile online.

³² Secondo quanto riportato da diverse testate giornalistiche una fonte diplomatica anonima avrebbe avvalorato e suggerito le considerazioni per cui le vere motivazioni legate alla scelta di dimissioni sarebbero derivanti dalla pressione americana in materia energetica ed economica. Cfr. *American pipeline accelerated Schmidt's departure*, in *Vijesti*, 2026, reperibile online; *U.S. pressure forced out Bosnia's High Representative Christian Schmidt*, in *EUalive*, 2026, reperibile online.

³³ Si fa presente che, al momento della stesura di questo contributo, i dati relativi alle elezioni per il rinnovo della Presidenza tripartita della Bosnia ed Erzegovina rivestono carattere esclusivamente preliminare. In base alle proiezioni attuali, la composizione dell'organo collegiale per ciascuna entità si delinea come segue: per la componente bosgnacca, Denis Bećirović (esponente della coalizione *Uniti per lo Stato di Bosnia ed Erzegovina*) si attesta al 26,81% delle preferenze; il seggio croato vede in vantaggio Darijana Filipović, in rappresentanza della Comunità Democratica Croata di Bosnia ed Erzegovina (HDZ BiH), con il 13,77%; infine, per l'entità serba, si registra la solida posizione di Željka Cvijanović (Alleanza dei Socialdemocratici Indipendenti, SNSD - Milorad Dodik) con il 55,60% dei suffragi. Per una disamina più approfondita delle statistiche elettorali – la cui promulgazione in veste ufficiale e definitiva è prevista per la fine del mese di novembre – si rimanda ai risultati disponibili su *PREDSJEDNIŠTVO BiH in OPĆI IZBORI 2026*, reperibile online. Inoltre, ai fini di una più organica comprensione delle peculiari dinamiche istituzionali del Paese, con particolare attenzione al meccanismo di rotazione della Presidenza tripartita e alla complessità del sistema di voto, si raccomanda la lettura dell'approfondimento a cura di K. SEFER, *Bosnia general election 2026 explained in maps and charts*, in *Al Jazeera*, 2026, reperibile online.

³⁴ Attraverso il supporto economico e tecnico dell'Unione Europea alla preparazione del progetto, grazie a WBIF (Western Balkans Investment Framework) e CONNECTA (The Technical Assistance to Connectivity in the Western Balkans), sarà realizzato una connessione tra il gasdotto croato esistente e la rete del gas della Bosnia Erzegovina riuscendo a garantirle un'indipendenza energetica dalla Russia. L'accordo intergovernativo tra la Croazia e la Bosnia Erzegovina è stato firmato a Dubrovnik, durante il vertice dell'"Iniziativa dei Tre Mari", dalla Presidente del Consiglio dei Ministri della Bosnia-Erzegovina, Borjana Krišto, e dal Primo Ministro della Croazia, Andrej Plenković, con l'obiettivo di collegare il Mar Baltico, il Mar Nero e il Mar Adriatico e migliorare le infrastrutture, i

importare gas naturale liquefatto (GNL) tramite il terminale croato di Krk, affrancando così la regione dalla dipendenza energetica russa. Tuttavia, le modalità di realizzazione hanno generato forti attriti in quanto su pressione statunitense, le autorità bosniache hanno aggirato i protocolli standard di appalto pubblico – suscitando le aspre critiche dell’Unione Europea – per assegnare in via provvisoria i lavori alla *AAFS Infrastructure and Energy*, una società americana di recente costituzione e priva di esperienza specifica, la cui proprietà risulterebbe legata a figure vicine all’esecutivo USA e al *milieu* politico di Washington³⁵. Il principale ostacolo giuridico all’opera era, ed è tuttora, rappresentato dalla questione irrisolta dei beni demaniali: poiché un terzo del tracciato attraversa terreni statali nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina – legalmente congelati dal 2005 per volere dell’allora HR Paddy Ashdown – Washington ha ripetutamente esortato Schmidt a utilizzare i Poteri di Bonn per trasferirne d’imperio la proprietà alle entità locali³⁶. Di fronte al netto rifiuto dell’HR, motivato dalla volontà di non ledere le istituzioni statali e i principi di Dayton, l’amministrazione americana ha inasprito i toni, giungendo a minacciarne l’inserimento in *blacklist* e a pretenderne le dimissioni. Parallelamente, l’UE, per voce del Rappresentante Speciale Luigi Soreca, avvertì Sarajevo che simili forzature procedurali avrebbero rischiato di compromettere l’erogazione di fondi europei per circa un miliardo di euro, ma non esprimendo effettivamente un pieno contrasto alla politica americana³⁷.

Questo riposizionamento statunitense, che antepone il pragmatismo commerciale al rispetto delle cornici normative, ha innescato un clamoroso riallineamento politico interno, coinvolgendo in primis Milorad Dodik. In cambio della revoca delle sanzioni, precedentemente citata, egli ha ritirato il suo veto storico sul gasdotto (approvandolo senza condizioni) e, come contropartita finale, ha ottenuto dagli Stati Uniti la forzatura

trasporti e la connettività energetica. Cfr. V. SPASIĆ, BiH, *Croatia sign agreement on Southern Gas Interconnection*, in *Balkan Green Energy News*, 2026, reperibile online; *Bosnia and Herzegovina - Croatia South Gas Interconnection*, in *WBIF*, reperibile online.

³⁵ La società risulterebbe nata a novembre dello scorso anno e guidata dall’avvocato di Donald Trump, Jesse Binnall, e da Joe Flynn, fratello dell’ex consigliere per la sicurezza nazionale di Trump durante il suo primo mandato, Michael Flynn. In aggiunta, nello specifico il contratto che aggiudica la costruzione del gasdotto a tale azienda statunitense sembra esser valutato pari a 1,5 miliardi di dollari (1,1 miliardi di sterline). Cfr. P. WINTOUR, *Bosnia and Herzegovina left vulnerable by policy clash with US, representative says*, in *The Guardian*, 2026, reperibile online.

³⁶ In questo passaggio si fa riferimento alla problematica relativa al chi sia il legittimo proprietario e gestore dei beni pubblici – inclusi vasti tratti di foreste, terreni agricoli, fiumi, montagne e infrastrutture militari – ereditati dalla precedente Repubblica Socialista di Bosnia ed Erzegovina e dalla dissoluzione della Jugoslavia. La questione ha visto contrapporsi il governo centrale – ritenendo lo Stato Centrale della Bosnia Erzegovina l’unico proprietario legittimo dei beni demaniali, in ottemperanza al principio di continuità – e le entità, in particolar modo quella serba. La Republika Srpska, difatti ancora oggi, ritiene che, poiché gli Accordi di Pace di Dayton hanno diviso il territorio attribuendone il 49% alla RS e il 51% alla Federazione croato-musulmana, tutte le proprietà all’interno di tali confini appartengano alle rispettive entità e non allo Stato centrale. Proprio in risposta a tali tensioni e con lo scopo primario di proteggere il patrimonio pubblico del Paese ed evitare la svendita o il trasferimento illegale di beni immobili statali da parte delle singole entità, Ashdown utilizzò i Poteri di Bonn di decretare un divieto temporaneo di alienazione dei beni statali della Bosnia ed Erzegovina il 18 marzo 2005. Sebbene sia nata come una misura provvisoria, a causa del costante stallo politico e della mancata approvazione di una legge quadro sulla proprietà a livello statale da parte del Parlamento di Sarajevo, ad oggi è ancora presente, costituendo la base di costanti tensioni interne. Non si possono infatti obliare le vicende legislative del 2022 relative ad un duraturo scontro istituzionale tra le autorità centrali dello Stato e l’entità a maggioranza serba, la Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina che videro, a seguito dell’approvazione da parte dell’entità serba di una *Legge sui beni immobili utilizzati per il funzionamento della pubblica autorità*, Christian Schmidt, emettere un decreto d’urgenza in grado di sospendere l’applicazione della legge della Repubblica Serba. Questa venne definita successivamente incostituzionale, confermando che l’entità non ha la competenza giuridica per legiferare autonomamente su questa materia.

³⁷ K. GIEBEL, P. PETRIĆ, *3 Questions on the resignation of the High Representative in Bosnia and Herzegovina to Paola Petrić*, in Heinrich Böll Stiftung, 13 maggio 2026, reperibile online.

delle dimissioni di Schmidt, celebrata a Banja Luka come una decisiva vittoria politica, rimarcando nuovamente l'illegittimità della sua posizione: «Christian Schmidt is leaving Bosnia and Herzegovina in the same way he arrived – without legitimacy, without a decision by the UN Security Council and without international law on his side»³⁸.

Tale uscita di scena ha generato un grave vuoto di potere all'interno del *Peace Implementation Council* (PIC) e in particolare uno scontro in merito alla nomina del suo successore, comportando di conseguenza la mancata decisione ufficialmente prevista durante la riunione del 3-4 giugno. Gli Stati Uniti, supportati dalla rappresentanza diplomatica italiana, hanno avanzato la candidatura dell'ambasciatore Antonio Zanardi Landi, ritenendolo un soggetto particolarmente adatto a conferire stabilità e unione alla nazione, data la sua distinta esperienza nell'area circostante³⁹. I partner europei, nonostante i persuasivi tentativi italo americani di accettazione della figura proposta⁴⁰, hanno tuttavia sollevato forti perplessità, timorosi che la figura proposta fosse troppo incline ad assecondare le richieste americane sulla ripartizione dei beni statali, e hanno contrapposto candidati alternativi (il francese René Troccaz, la britannica Karen Pierce e il danese Peter Sørensen). Di fronte a questa *impasse* e all'impossibilità di raggiungere l'unanimità, la delegazione statunitense ha apertamente minacciato di «riconsiderare il proprio ruolo» nella presenza internazionale nel Paese⁴¹. Si consideri tuttavia che, come si legge in

³⁸ Cfr. A. KURTIC, *Bosnia's High Representative Announces Unexpected 'Private Decision' to Resign*, in *Balkan Insight*, 2026, reperibile online.

³⁹ Si legge nell'intervista di Radio Free Europe all'Ambasciata Italiana a Sarajevo, citata da *Radio Slobodna Evropa*: «La candidatura dell'ambasciatore Zanardi Landi riflette il forte impegno dell'Italia nei confronti dei Balcani occidentali, nonché dell'integrazione euro-atlantica della Bosnia-Erzegovina e dell'intera regione dei Balcani occidentali [...] è il candidato giusto attorno al quale i membri del Consiglio per l'attuazione della pace possono raggiungere un consenso. Possiede l'esperienza e le capacità necessarie per mantenere un dialogo costruttivo con tutti gli attori politici del Paese, con l'obiettivo di preservare l'integrità e la stabilità della Bosnia-Erzegovina e la piena attuazione dell'agenda 5+2 [...]». Inoltre, dal comunicato stampa dell'incontro di giugno del PIC, è possibile riscontrare il pieno appoggio americano a tale figura, espresso dal Segretario di Stato Marco Rubio, riferendosi a lui come «un gentiluomo che riteniamo in grado di svolgere un buon lavoro contribuendo a dare stabilità a tale incarico» Cfr. *Bosnia E: amb. Zanardi Landi candidato ad Alto Rappresentante UE*, in *Giornale Diplomatico*, 13 giugno 2026, reperibile online; EWB, *The US will reconsider its role in the current international presence in BiH*, 5 giugno 2026, reperibile online. Si noti difatti che il diplomatico in questione è stato già ambasciatore a Belgrado, Mosca e presso la Santa Sede, ex consigliere del Presidente della Repubblica.

⁴⁰ Come si apprende dal portale giornalistico bosniaco-erzegovino, *Istraga.ba* della Bosnia ed Erzegovina, i diplomatici italiani hanno presentato un documento informale ai loro colleghi europei nel tentativo di convincerli a sostenere Antonio Zanardi Landi nella sua candidatura ad Alto Rappresentante per la Bosnia ed Erzegovina, attraverso una possibile influenza americana in tale azione. Il documento informale, composto da sette priorità chiave, mirerebbe a placare i timori europei, specialmente quelli di Berlino e Parigi, riguardo alla sopravvivenza dell'HR per la Bosnia ed Erzegovina, selezionato dal Peace Implementation Council. Tuttavia, si legge che «Il nuovo Alto Rappresentante ridurrà le dimensioni dell'OHR sulla base di una valutazione congiunta effettuata con i principali contributori al bilancio dell'OHR, tenendo conto della ridefinizione delle priorità di intervento dell'Alto Rappresentante e di eventuali sovrapposizioni con l'attuale presenza dell'UE in Bosnia-Erzegovina», avendo inoltre una durata limitata di due anni, con possibilità di un'ulteriore proroga di due anni, la cui chiusura rimarrebbe subordinata al raggiungimento dell'Agenda 5+2. È bene inoltre sottolineare come Landi goda del sostegno di Stati Uniti, Italia, Turchia e Giappone, mentre la sua elezione è osteggiata da Francia, Germania, Canada, e Regno Unito. Cfr. S. MAHINIĆ, *Italijani u dogovoru sa Amerikancima uputili non peper da omeksaju stavove EU - Landi nece ponistavati odluke prethodnih visokih predstavnika, dok ce bonske ovlasti koristiti kao krajnju mjeru*, in *Istraga.ba*, 2026, reperibile online.

⁴¹ In particolare, si rende noto, in un *post* sul social media X da parte dell'Ambasciata americana a Sarajevo, che gli Americani, di fronte alla forte indecisione europea su come procedere di fronte alla nomina del nuovo alto rappresentante e in generale rispetto alla situazione di crisi in Bosnia Erzegovina, riconsidereranno la loro presenza in tale regione: «The United States takes note of the European failure to reach consensus around a European candidate and is disappointed these divisions prevented the PIC from fulfilling its task to elect a new High Representative. European indecisiveness, and the PIC's abdication of its own duty toward [Bosnia and Herzegovina], is forcing the United States to reconsider our role in the current international presence in Bosnia and Herzegovina». Cfr. J. BORGER,

Istraga.ba, sebbene i francesi restino fermamente contrari alla nomina di Zanardi Landi, alcuni Stati membri dell'UE ritengono importante mantenere la presenza americana nel PIC, anche a condizione che Zanardi Landi diventi il nuovo Alto Rappresentante⁴².

La soluzione temporanea ha visto la scadenza del mandato di Schmidt fissata al 1° luglio 2026, con la transizione dei poteri al suo vice, lo statunitense Louis J. Crishock, in veste di HR *ad interim*. Essendo trascorsa infruttuosamente la scadenza di metà luglio per una nomina definitiva, Crishock è destinato a mantenere l'incarico almeno fino alle elezioni di ottobre, ponendosi alla guida di un'istituzione marginalizzata e priva del necessario supporto internazionale. Questa fase configura un orizzonte di estrema volatilità geopolitica ed economica e l'erosione dell'autorità centrale, unita alla frammentazione transatlantica rinvigoriscono le spinte etno-nazionaliste, esponendo il Paese al rischio di disordini civili e blocchi amministrativi proprio alla vigilia della delicata tornata elettorale.

5. *Conclusioni.* - Alla luce della disamina sin qui condotta, la parabola istituzionale dell'OHR assurge a sineddoche delle intrinseche aporie che affliggono l'architettura post-Dayton. La crisi scaturita dalle dimissioni di Christian Schmidt non si configura quale mero avvicendamento burocratico, bensì come il sintomo apicale del collasso di un paradigma di *state-building* imperniato sull'eterodirezione. Originariamente concepito quale presidio temporaneo per la transizione democratica e l'implementazione civile della pace, l'HR si è tramutato in un architrave ineludibile per il funzionamento di un apparato statale altrimenti paralizzato dai veti incrociati etno-nazionalisti, ma che al contempo disvela progressivamente una gestione "indiretta" internazionale che sebbene dovesse fungere da garanzia per la pace, oggi sembra esser motore di crisi, rendendosi nota attraverso un profondo mutamento paradigmatico nelle dinamiche della comunità internazionale. Il braccio di ferro sulla successione al vertice dell'OHR e il riposizionamento geopolitico operato da Washington palesano il tramonto dell'unanimità euro-atlantico che aveva storicamente puntellato la stabilità balcanica. La subordinazione della tenuta costituzionale bosniaca – segnatamente per ciò che concerne l'annosa e irrisolta questione del demanio statale – a logiche di stringente *realpolitik* ed espansione commerciale, incarnate dalle pressioni per il progetto della *Southern Gas Interconnection*, rischia di legittimare pratiche transattive lesive dello Stato di diritto. In tale scacchiere, la spregiudicata triangolazione che ha condotto alla convergenza di interessi tra l'amministrazione statunitense e la *leadership* della Republika Srpska, fortemente legata alla figura di Milorad Dodik, in cambio di concessioni infrastrutturali e della defenestrazione di Schmidt, costituisce un pericoloso precedente, foriero di ulteriori spinte centrifughe. In prospettiva, l'affidamento dell'incarico ad interim a Louis J. Crishock cristallizza un allarmante vuoto di potere, proprio alla vigilia della cruciale e già fragile tornata elettorale dell'ottobre 2026, contrassegnando allo stesso modo una debolezza internazionale nella scelta di quella stessa guida ad una stabilità statale che più di 30 anni fa decisero di voler configurare. La fragilità formale e politica di un Alto Rappresentante facente funzioni, probabilmente ancor più sconosciuto in materia di legittimità istituzionale e politica da

US threatens to reconsider role in Bosnia and Herzegovina amid rift with Europe, in *The Guardian*, 2026, reperibile online.

⁴² Cfr. S. MAHINIĆ, *Italijani u dogovoru sa Amerikancima uputili non peper da omeksaju stavove EU - Landi nece ponistavati odluke prethodnih visokih predstavnika, dok ce bonske ovlasti koristiti kao krajnju mjeru*, cit.

parte delle stesse etnie, espone la Bosnia ed Erzegovina a rischi inediti di destrutturazione. Il passaggio da una sovranità limitata a una reale *local ownership* non appare oggi il frutto di una compiuta maturazione democratica del Paese o del fisiologico soddisfacimento dell'Agenda 5+2, ma piuttosto l'esito di un disimpegno internazionale dettato da miopi calcoli utilitaristici. Senza una rinnovata e coesa strategia occidentale che ricollochi il rigoroso rispetto delle istituzioni statali e l'effettiva condizionalità per l'adesione all'Unione Europea al centro dell'agenda politica, la Bosnia ed Erzegovina rischia di scivolare verso una frammentazione irreversibile, trasformando l'orizzonte della stabilità post-bellica in un miraggio sempre più inafferrabile.

Ottobre 2026