

# Pacificazione e ricostruzione nei Balcani: ruolo e mandato degli attori della cooperazione

Sandro De Luca (CISP)

## 1. Introduzione

L'atteggiamento occidentale nei confronti dei Balcani ha subito, a partire dalla caduta del Muro, cambiamenti assai significativi. L'avvio della dissoluzione della Jugoslavia fra il 1990 e il 1991; gli accordi di Dayton nel 1995 e la crisi del Kosovo nel 1999 sono state le tappe fondamentali di questa ridefinizione di approcci e strategie. Si è trattato ovviamente di un processo non lineare e problematico.

La storia dei Balcani in questi anni è fatta anche di sanguinosi fallimenti ed è quindi evidente, almeno nelle posizioni ufficiali, la maturazione di una convinzione diffusa che la politica nei confronti dell'area deve partire da alcune considerazioni:

- a. esiste una differenza fondamentale all'interno dell'«Europa in transizione» ed è possibile individuare un gruppo di paesi, l'Europa Sud-Orientale, per i quali il processo si è dimostrato più difficoltoso e conflittuale ed i cui problemi è necessario affrontare tenendo presente questa specificità;
- b. l'approccio all'area deve essere globale e coordinato: affrontare ogni singola crisi come a sé stante significa preparare il terreno per l'emergenza successiva, mentre portare sul tappeto del conflitto e della ricostruzione il peso delle agende dei singoli stati, significa indebolire in modo radicale le prospettive di successo.

Nell'ambito di questo processo, il Patto di Stabilità<sup>1</sup> costituisce un momento importante, che sarà comunque un punto di riferimento per i rapporti della comunità internazionale con i paesi della regione.

Anche al di là di quanto direttamente espresso nelle pagine ad esso dedicate, questa breve analisi fa riferimento continuo alla logica e all'approccio di cui il Patto di Stabilità è espressione per abbracciarne la logica o, in alcuni casi, per criticarne alcuni limiti sui quali, in una fase di avvio come la attuale, ci appare utile intervenire.

La relazione è articolata in tre sezioni. Nella prima si offrono alcuni sintetici spunti sulle dinamiche politiche, economiche e sociali in atto nell'Europa Sud Orientale. La seconda analizza il ruolo e le prospettive dell'intervento della comunità internazionale. Si fa riferimento, in particolare, alle problematiche relative allo sviluppo del Patto di Stabilità, all'esperienza della cooperazione dell'Italia ed al ruolo della società civile e degli attori non governativi. Infine la terza parte propone una rassegna di esperienze acquisite e suggerimenti metodologici in alcuni settori di intervento della cooperazione internazionale nell'area.

---

<sup>1</sup> Il Patto di Stabilità per l'Europa Sud Orientale è stato firmato il 10 giugno 1999 a Colonia dai paesi membri dell'Unione Europea e del G-8, dai paesi della regione (Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Ungheria, Romania, Slovenia, ex Repubblica Yugoslava di Macedonia, Turchia) e dalle maggiori organizzazioni internazionali e regionali che operano nell'area.

## 2. L'Europa Sud Orientale fra transizione e conflitto

Fra i paesi dell'Europa che stanno sperimentando la transizione dall'economia pianificata a strutture economico-sociali aperte, ce ne sono alcuni - come la Croazia, la Bosnia Erzegovina, la Federazione Yugoslava, l'Albania, la Macedonia, la Romania e la Bulgaria - che mostrano evidenti difficoltà ad uscire stabilmente dal circolo vizioso di instabilità, conflitto, impoverimento e declino degli standard di vita.

La difficile situazione dell'area può essere efficacemente sintetizzata riportando alcuni indicatori.

Tabella 1 - Indicatori economici e sociali

Paesi	Popolazione		Performance economica				
	1998 (milioni)		PNL (1998 - US\$)			Disoccupazione	
	Totale (milioni)	Pro capite	Dato 1998 come % del valore 1989		% 1991	% 1998	
Albania	3,4	3.100	810	86	9	18	
Bosnia Erzegovina	4,2	4.000	920	n.d.	n.d.	n.d.	
Bulgaria	8,2	12.500	1.230	66	11	12	
Croazia	4,6	21.300	4.520	78	13	17	
Rep. Fed. Yugoslavia	10,6	17.400	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
FYR Macedonia	2,0	3.500	1.290	72	19	35	
Romania	22,5	38.100	1.390	76	3	10	

  

Paesi	Qualità della vita					
	Indice di Sviluppo Umano (1997)		Mortalità infantile (1997)	Mortalità sotto i 5 anni (1997)	Iscrizione alla scuola secondaria (% della popolaz. 15-18 anni)	
	Valore	Posizione	(per 1000 nati vivi)	(per 1000 nati vivi)	1990	1996
Albania	0,699	100	25,8	40,0	79,1	38,5
Bosnia Erzegovina	n.d.		12,7	n.d.	n.d.	n.d.
Bulgaria	0,758	63	17,5	23,5	77,2	73,6
Croazia	0,773	55	8,2	9,5	n.d.	n.d.
Rep. Fed. Yugoslavia	n.d.		14,3	16,5	64,1	57,3
FYR Macedonia	0,749	73	15,7	18,5	n.d.	59,3
Romania	0,752	68	22,0	26,4	90,8	68,1

Fonte: World Bank (2000)

n.d.: dato non disponibile

Senza la pretesa di addentrarci nella complessa problematica della transizione nell'Europa Sud Orientale ci limitiamo a richiamare alcuni degli elementi principali dei complessi processi in atto.

### 2.1 Dinamiche in atto nel sistema politico, economico e sociale

La costruzione di sistemi democratico-parlamentari si è presentata molto difficoltosa, i processi elettorali problematici e la conflittualità politica particolarmente violenta.

La transizione politica è stata caratterizzata da **violente divisioni e dalla incapacità delle istituzioni di sviluppare sentimenti di consenso stabile nella popolazione.**

Il confronto fra le forze politiche, in particolare, si è svolto all'insegna della estrema polarizzazione e di una violenta, reciproca, delegittimazione. In questa situazione la percezione dell'interesse comune si è affermato solo a fatica e solo di fronte ad eventi esterni di assoluto rilievo (ad esempio, nel caso dell'Albania, il massiccio afflusso di rifugiati kosovari nella primavera del 1999).

Molto più spesso, imprenditori politici senza scrupoli hanno potuto presentarsi come la risposta alle incognite della transizione e al diffuso senso di crescente vulnerabilità della popolazione. In questi casi l'appartenenza politica si è incanalata verso un etno-nazionalismo aggressivo di cui hanno fatto le spese le minoranze.

Le strutture dello stato hanno evidenziato **limiti** assai rilevanti quando si è trattato di assicurare **capacità di governo dei processi di ristrutturazione e riforma del sistema**, ma, più in

generale, nella capacità di **muoversi come istituzioni al servizio del cittadino**, al di là dei condizionamenti etnici, religiosi, clanici o, ancora più spesso, di semplice appartenenza a gruppi di potere. E' purtroppo una realtà la presenza di elevati livelli di corruzione che condizionano pesantemente il tessuto economico, gli interventi di cooperazione internazionale e la stessa possibilità dei gruppi più deboli (in termini di reddito e di ruolo sociale) di accedere a servizi e opportunità.

Gli evidenti limiti dei meccanismi propri di uno stato di diritto si traducono in un incentivo per il circolo vizioso per cui l'illegalità è l'unica alternativa alla marginalità.

**La transizione economica** si è dimostrata particolarmente pesante e determinata, nelle sue caratteristiche, da alcune specificità fra le quali: a) il ritardo nell'avvio delle riforme, rispetto ai paesi dell'Europa Centro Orientale, ed alcune incongruenze nella loro attuazione; b) un quadro politico-istituzionale incerto; c) le conseguenze dei conflitti che hanno coinvolto direttamente o indirettamente tutti i paesi della regione.

I livelli di reddito e di Prodotto Interno Lordo (PIL), inoltre, sono ancora lontani dal raggiungere i valori che avevano prima del 1989.

Il grado di adesione alla logica delle terapie d'urto promosse nella prima metà degli anni '90 con il plauso delle istituzioni di Bretton Woods è stato variabile. Massimo in Albania (almeno fino al 1996), minimo nei paesi sconvolti nei loro assetti istituzionali dagli eventi bellici, come nel caso della Bosnia Erzegovina. In ogni caso va sottolineato che i processi di aggiustamento strutturale sono stati proposti, almeno in una prima fase, in modo eccessivamente dogmatico, senza tenere in sufficiente considerazione la capacità del contesto sociale, economico e politico di sostenerli. Ciò si è dimostrato particolarmente vero dove la costruzione in tempi rapidi di un'economia di mercato collideva, nei fatti, con l'esigenza di prevenire i conflitti o sostenere processi di pacificazione.

In ogni caso ovunque la transizione è stata più veloce e decisa su temi come la liberalizzazione dei prezzi, la privatizzazione dei terreni agricoli, delle piccole imprese e degli esercizi commerciali. E' stata invece assai più lenta e inefficace di fronte ai processi di privatizzazione e ristrutturazione dei grandi complessi produttivi, alla riforma del sistema bancario e finanziario. Evidentemente il ritardo è stato in genere maggiore nei settori dove è indispensabile una direzione politica autorevole dei processi di riorganizzazione e riforma del sistema economico.

In particolare in alcuni paesi dell'area (ad esempio in Bosnia-Erzegovina e in Albania) l'economia manifesta una **minore vitalità del settore produttivo-industriale** rispetto al settore commerciale e dei servizi e, in generale, una più o meno marcata estroversione del sistema economico: i consumi interni sono significativamente più alti della produzione ed il sistema si dimostra sostenibile solo grazie all'aiuto internazionale e alle rimesse degli emigrati.

L'apertura dei sistemi sociali ha portato spesso ad una **accentuata mobilità interna**. La ridefinizione del rapporto città-campagna, ha determinato fenomeni migratori interni rilevanti e scarsamente regolati. Nel caso albanese la fuga dalle aree rurali marginali verso le città principali è stato il primo risultato di questa situazione. Attualmente quasi il 50% della popolazione vive in centri urbani (UNDP: 1999). Questa popolazione sta crescendo rapidamente. Ad esempio, gli abitanti di Tirana sono aumentati del 30% dal 1990. Si prevede che entro il 2000 il 50% della popolazione albanese sarà urbana. A fronte di questo processo le infrastrutture e i servizi sono ancora assolutamente insufficienti.

Il **fenomeno della povertà** si è sostanzialmente esteso nei paesi della regione e presenta alcune caratteristiche comuni:

- a. la presenza di consistenti **disuguaglianze fra le diverse aree** dei singoli paesi;
- b. un marcato **processo di impoverimento delle aree rurali**. Si tratta, in molti casi, delle aree marginali di alta collina e montagna, dove la pressione della popolazione eccede largamente le

possibilità di un territorio caratterizzato da isolamento, difficoltà estreme di accesso a beni e servizi, scarsa incentivazione alla produzione per le oggettive difficoltà di commercializzazione. A ciò si aggiunge la limitata presenza di possibilità occupazionali alternative all'agricoltura, e, in molte aree, un pesante livello di degrado ambientale;

- c. la concentrazione del **fenomeno della povertà urbana** presso quelle fasce di popolazione che rappresentano i perdenti della transizione: gli espulsi dal mercato del lavoro a causa della chiusura o della ristrutturazione delle imprese pubbliche, i pensionati che godono di un reddito assolutamente insufficiente a garantire una vita decorosa, le famiglie di recente immigrazione alla ricerca di nuove opportunità nelle aree urbane e, in generale, tutti coloro che possono contare esclusivamente sulle limitatissime risorse dell'assistenza pubblica, come i disabili e gli altri gruppi vulnerabili.

Il livello di contiguità fra la struttura economica in corso di ridefinizione e le **economie grigie e nere** è stato quantitativamente assai significativo. In alcuni casi, il condizionamento della criminalità organizzata si dimostra pesante, a partire dalle limitate risorse/capacità di contrasto da parte delle autorità, dalla presenza di importanti occasioni di sviluppo per i traffici illeciti (come nel caso dei periodi di embargo e conflitto), dalla sostanziale attrattiva che l'illegalità esercita su vasti strati della popolazione in assenza di alternative di reddito legali. La diffusione della coltivazione di canapa indiana nelle aree rurali dell'Albania meridionale a partire dalla metà degli anni '90, oppure il prosperare dell'«indotto» dei circuiti dell'emigrazione clandestina sono, a nostro parere, paradigmatici.

Nonostante le lentezze dei processi di **democratizzazione e decentramento** dell'autorità di governo e, in generale, del *decision making*, si sta consolidando una **società civile** vivace, che però sconta ancora una tradizione debole, i limiti della cultura della partecipazione, una strutturale diffidenza da parte delle autorità. Quest'ultima si traduce talvolta in evidente ostilità e in una precarietà del quadro legislativo entro il quale consentire alle organizzazioni di sviluppare le proprie attività. E' un segnale tipico delle difficoltà, anche in questo campo, del processo di transizione il fatto che non siano rari i casi di organizzazioni espressione di istanze di partito, di gruppi di potere o di interessi assolutamente censurabili, e che d'altro canto il ruolo delle organizzazioni della società civile come canali di partecipazione dell'opinione pubblica e controllo dell'operato dello stato venga accettato con difficoltà.

Il **fenomeno dei rifugiati e degli sfollati** rappresenta una pesante eredità con cui tutti i paesi della regione hanno dovuto fare i conti.

Tabella 2 - Presenza dei rifugiati nell'Europa Sud Orientale

Paese	Popolazione totale (milioni)	Sfollati e rifugiati (migliaia)	Percentuale sulla popolazione totale
Croazia	4,6	69,5	1,5
Bosnia Erzegovina	4,2	878,7	21,0
Federazione Jugoslava	10,6	747,3	7,0
FYR Macedonia	2,0	21,9	1,0
Albania	3,4	3,6	Trascurabile
<b>Totale</b>	<b>24,8</b>	<b>1.721,0</b>	<b>7,0</b>

Fonte: UNHCR, 25 Novembre 1999

Al di là delle evidenti responsabilità di gruppi e leader politici in veste di pianificatori, una deriva caratterizzata dal **conflitto armato si è innestata sul processo di transizione**. Il processo di modifica violenta del sistema sociale si è inserito nei processi di lungo periodo della trasformazione del sistema socio-economico.

## 2.2 La deriva violenta della transizione: il caso della Bosnia Erzegovina

La tendenza del processo di transizione a sfociare nel conflitto armato ha caratterizzato il

percorso di alcuni degli stati della regione (Croazia, Bosnia Erzegovina, Federazione Yugoslava, Albania) e pesantemente condizionato gli altri.

Nel caso della dissoluzione della Federazione Yugoslava, come è noto, il conflitto armato è stato caratterizzato da violenze e abusi sistematici e pianificati nei confronti della popolazione civile con l'obiettivo di "ripulire" i territori dalle popolazioni appartenenti agli altri gruppi "etnici".

Le espulsioni sistematiche, prima massicce e poi seguite da un'emorragia di fughe (sia in altre aree dello stesso paese, che all'estero), hanno fatto sì che, ad esempio, in Bosnia Erzegovina, alla vigilia degli accordi di pace di Dayton, la presenza di minoranze nei diversi territori fosse ridotta a pochi casi sporadici e le loro case distrutte o occupate da appartenenti alla maggioranza (spesso, a loro volta, espulsi da altri territori).

Negli **accordi di Dayton** il rientro di rifugiati e sfollati nei luoghi di residenza abituale prima della guerra civile ha assunto un ruolo centrale nel processo di pacificazione. Se gli accordi hanno in buona sostanza riconosciuto e sancito i rapporti di forze sul terreno, l'affermazione del principio del diritto al ritorno ha funzionato, dal punto di vista della comunità internazionale, come principio di legittimazione e garanzia di "presentabilità" degli accordi stessi.

La comunità internazionale ha prodotto uno sforzo eccezionale in termini di mezzi, risorse e coinvolgimento istituzionale per promuovere la pacificazione. Dal 1995 al 1999 sono stati spesi nella ricostruzione oltre 5 miliardi di Euro. Indubbiamente il risultato immediato del mantenimento della pace, come **interruzione del conflitto armato** è stato raggiunto. Sono state create istituzioni comuni, promossa (e spesso imposta) la elaborazione di leggi e regolamenti; si è intervenuti per rimuovere autorità locali che ostruivano o boicottavano il processo di pacificazione; si è promossa la libertà di movimento attraverso il paese. Tuttavia l'obiettivo di stabilizzare e riconciliare il paese, rendendolo in grado di gestire le relazioni interne fra le diverse componenti senza la presenza internazionale, appare ancora lontano.

I piani di sostegno alla ricostruzione sono legati alla questione del **rientro degli sfollati e dei rifugiati**, e in particolare delle minoranze. Si tratta di un problema complesso e, dal punto di vista della realizzabilità sul terreno, con diversi livelli di difficoltà: rientro di gruppi di sfollati in aree dove il loro gruppo di appartenenza "etnica" è maggioranza; rientro di gruppi di sfollati in aree dove il gruppo di appartenenza "etnica" è minoranza, ma in villaggi per loro "eticamente" omogenei; rientro di gruppi di sfollati in aree dove il gruppo di appartenenza è minoranza.

Il rientro si fa inoltre più difficile mano a mano che il punto di destinazione si allontana dalla linea di separazione fra la Federazione Croato-Bosniaca e la Repubblica Srpska per inoltrarsi nel territorio vero e proprio delle due entità.

In questi anni il ritorno delle minoranze si è dimostrato di difficile realizzazione e le differenti agenzie internazionali, in particolare lo *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), in alcune fasi hanno dovuto più o meno esplicitamente ripiegare verso modalità di rientro più gestibili. Le varie previsioni e parole d'ordine relative ai processi di rientro sono state costantemente smentite dalla realtà del terreno. Fino alla metà del 1999 risultavano sfollate ancora più di 1.700.000 persone.

Una serie di fattori ha finora bloccato il processo: fra questi è stato sicuramente essenziale l'ostruzionismo delle autorità locali e centrali delle varie entità (la cui *leadership* si è affermata negli anni della guerra e della pulizia etnica).

Solo **recentemente** il processo di rientro sembra mostrare maggiore mobilità, anche a partire da novità quali l'affermazione di una nuova classe politica in Croazia, un maggiore attivismo della comunità internazionale, fra l'altro, nell'assicurare alla giustizia internazionale i criminali di guerra, nella rimozione degli amministratori locali che più ostacoli hanno posto al processo, nel promuovere una chiara normativa sui diritti di proprietà.

In ogni caso, il problema del rientro delle minoranze, richiamando il cuore della questione della futura identità ed esistenza della Bosnia Erzegovina multi-etnica, costituisce il centro di ogni analisi (e manovra politica) sulle prospettive del paese.

La diversità di situazione e di approccio dei diversi gruppi condiziona le strategie delle singole famiglie e l'organizzazione di operazioni di rientro incrociato e a catena di famiglie appartenenti a gruppi diversi.

Anche a livello locale, la presenza ancora forte di **partiti a base etnica** che rappresentano i tre gruppi ha condizionato fortemente le prospettive di pacificazione. La loro visione del futuro della Bosnia e la mancanza di volontà di collaborazione, se non a prezzo di pressioni intense da parte della comunità internazionale, rendono il funzionamento del sistema politico assai problematico. Una nota di relativo ottimismo è rappresentata peraltro dalle elezioni amministrative nell'aprile 2000 che hanno visto, in alcune aree, l'affermazione dei partiti moderati. Naturalmente si è ancora molto lontani dall'affermazione di una nuova e capace classe politica lontana dalle logiche del conflitto.

D'altro canto le popolazioni vittime della guerra, trovandosi in una situazione di assoluta debolezza e vulnerabilità, hanno in molti casi dovuto affidare le proprie prospettive di sopravvivenza alle *élites* politiche corrotte affermatesi nel corso del conflitto. Questa **rete di relazioni di dipendenza** condiziona pesantemente la vita quotidiana degli individui e rappresenta una eredità gravosa per la ricostruzione.

Un ulteriore elemento di condizionamento dei rientri è costituito dalle strategie geopolitiche locali circa i confini che separano le due entità (relative, ad esempio, alle prospettive, anche solo ipotetiche, di una loro modifica) portate avanti dai gruppi radicali.

Il conflitto ha avuto evidentemente pesantissime conseguenze in termini di **distruzione del tessuto socio-economico**. I danni alle infrastrutture e la presenza ancora massiccia di aree minate hanno condizionato e ancora limitano la rete di comunicazione e i legami economici. Una rete di relazioni fra aree e strutture di produzione e commercializzazione è andata distrutta, ma questo processo si è **sovrapposto a linee di tendenza di lungo periodo** presenti nella società bosniaca.

Nel caso della Bosnia Erzegovina gli spostamenti di popolazione a causa della violenza, ad esempio, si sono sovrapposti ad altre dinamiche che condizionano la fase di ricostruzione e pacificazione:

- a. i processi di urbanizzazione delle popolazioni rurali che tendevano naturalmente ad allontanarsi dalle aree povere, caratterizzate da una agricoltura di sussistenza e, fino al 1989, fortemente sussidiate dal governo centrale. Le problematiche legate alla relazione fra popolazioni rurali e urbane sono state considerate dagli analisti uno degli elementi del conflitto, mentre i sentimenti di frustrazione, invidia e rivalsa della gente di campagna contro quella di città sono stati largamente utilizzati dai nazionalismi locali;
- b. la ristrutturazione del tessuto economico che provoca lo spostamento delle opportunità di impiego e quindi di gruppi importanti di popolazione. In questo senso le congiunture dei sistemi produttivi locali condizionano le prospettive di ricomposizione del tessuto sociale;
- c. la riorganizzazione del tessuto abitativo. Prima della guerra la mancanza di alloggi costringeva alla convivenza in spazi ristretti nuclei familiari numerosi. Con la fuga delle popolazioni in minoranza le case vuote sono state occupate da nuclei familiari che sono adesso scarsamente disponibili a tornare alla situazione precedente.

### 3. Ruolo, mandato e prospettive degli attori della cooperazione internazionale

#### 3.1 Premessa

Un elemento essenziale per il successo dei programmi di cooperazione mirati alla ricostruzione post conflitto è la presenza di un contesto politico chiaro rispetto al quale posizionare gli interventi. Questo è valido a maggior ragione quando si parla di interventi che puntino al consolidamento del processo di pace.

Nel caso del Kosovo, ad esempio, è evidente che l'incertezza sulle prospettive politiche della regione costituisce un elemento di grande difficoltà per la definizione di programmi che abbiano fra i propri obiettivi la promozione della convivenza.

A partire da considerazioni di questo tipo, è opportuno sottolineare l'importanza di un rapporto di stretta comunicazione e collaborazione tra sforzi diplomatici e iniziative della cooperazione internazionale. L'aiuto internazionale, da solo, non ha evidentemente la capacità di portare pace, democrazia e giustizia. Così come la ricostruzione di strutture fisiche non ha, da sola, la capacità di riportare a casa gli sfollati e ricostruire convivenza e stabilità.

E' stato da più parti sottolineato che la crisi del Kosovo ha significato la **ripresa di una logica bilaterale di approccio alla crisi**. Questo è sembrato avere implicazioni rilevanti per il ruolo e l'importanza attribuita a soggetti come le agenzie delle Nazioni Unite, e in particolare l'UNHCR.

Aprire un dibattito sull'operato di organizzazioni spesso investite di compiti e aspettative contraddittorie e per le quali sono palesemente inadeguate è senz'altro importante nella prospettiva di definirne in modo più efficace il mandato e il *modus operandi*. Ma è importante sottolineare che questo non può essere strumentalmente utilizzato per rilanciare un bilateralismo che nella crisi balcanica ha dato pessima prova di sé, in particolare nei primi anni '90.

#### 3.2 La comunità internazionale

##### 3.2.1 Le strategie di integrazione dell'area e il Patto di Stabilità

Successivamente alla crisi del Kosovo, il 10 giugno 1999, una serie di soggetti fra i quali la maggior parte degli stati dell'Europa Sud Orientale, gli stati dell'Unione Europea, la Russia e i paesi del G-7, oltre a numerose organizzazioni internazionali, hanno lanciato su iniziativa dell'Unione Europea, lo *Stability Pact for South Eastern Europe*.

Il Patto formula l'impegno politico a **garantire un approccio coordinato e strategico alla regione**. E' organizzato come un forum all'interno del quale i membri identificano e coordinano misure e progetti che possano contribuire alla stabilità e allo sviluppo della regione. La strategia globale è quella di:

- assicurare pace durevole, prosperità e stabilità all'Europa Sud Orientale;
- rafforzare una effettiva cooperazione regionale e relazioni di buon vicinato;
- creare vivaci economie di mercato basate su efficaci macro-politiche;
- integrare pienamente i paesi dell'area nelle strutture di cooperazione europee e atlantiche, e in particolare nell'Unione Europea.

Alla **Commissione Europea (CE) e alla Banca Mondiale (BM)** è stato assegnato il compito di coordinare l'assistenza economica e, più in generale, di garantire un approccio regionale globale allo sviluppo dell'area.

Le iniziative di sviluppo vengono definite e orientate attraverso un tavolo di lavoro trasversale per il coordinamento di tutti gli interventi e la definizione del piano di lavoro generale e tre tavoli di lavoro tematici: il primo dedicato al tema democratizzazione e diritti umani; il secondo alle iniziative di

ricostruzione economica, sviluppo e cooperazione; il terzo dedicato al problema della sicurezza.

Il Patto di Stabilità è una novità positiva nell'area, anche se il suo avvio recente non consente ancora di effettuare una valutazione del suo impatto. Peraltro nel merito della logica generale e delle prospettive del sistema è importante sottolineare alcune questioni.

- a. Negli ultimi mesi i tavoli di lavoro, sulla base di impegni assunti dai donatori, hanno individuato numerosi progetti di sviluppo infrastrutturale e di cooperazione transfrontaliera e sicuramente il Patto di Stabilità sembra avviato a divenire un **luogo di smistamento e collegamento delle disponibilità dei donatori rispetto a progettualità concrete**.
- b. L'approccio strategico alla cooperazione con l'area nella sua globalità è largamente condivisibile e può rappresentare uno sforzo di dare concretezza all'effetto deterrente che la presenza dell'Unione Europea possiede di fronte alle dinamiche del nazionalismo e dell'etnicismo.
- c. Il Patto di Stabilità definisce **un percorso concreto e possibile che i governi locali** possono utilizzare sulla strada verso l'integrazione e la ricostituzione di un sistema regionale. Esistono d'altra parte alcune aree di ambiguità sulle prospettive politiche generali che possono rappresentare rischi rilevanti. E' evidente infatti che, ad esempio, su temi come le prospettive istituzionali verso le quali la Federazione Jugoslava e il Kosovo dovranno incamminarsi esiste ancora una incertezza totale e che il potenziale eversivo dell'architettura del sistema rappresentato da questi punti di crisi è ancora elevatissimo.
- d. Teoricamente sembra sciogliersi il dilemma "riforme prima dell'aiuto" *versus* "aiuto prima delle riforme". Nella logica del Patto non si richiedono misure estreme ai responsabili locali (in particolare in economia) fino a quando questi non dispongano degli strumenti per garantire una accettabile stabilità sociale. Nel contempo questi ricevono un sostanziale supporto per lavorare alle riforme strutturali.
- e. Il volume delle risorse promesse dai donatori per la realizzazione dei programmi è stato assai rilevante. E' vero d'altra parte che, come spesso accade nelle sedi delle conferenze di donatori, una parte consistente di questi fondi è garantita dalla riproposizione, sotto altro schema, di risorse già allocate. Questo da un lato rende più difficile misurare l'effettivo impegno dei singoli paesi e istituzioni, dall'altro è talvolta il segno degli importanti ritardi di spesa e difficoltà gestionali nell'utilizzo delle risorse della cooperazione internazionale. Ciò rappresenta una seria minaccia per l'efficacia e l'impatto della iniziativa.
- f. Se il ruolo dei governi locali ai vari tavoli di lavoro è sicuramente e giustamente rilevante, d'altra parte le istituzioni del Patto dovranno mantenere un'attenzione particolare al ruolo e al peso che in quelle sedi assumeranno **potentati politici assolutamente censurabili**, il cui interesse ad inserire i Balcani in un reale processo di integrazione europea è, nella realtà, inesistente.
- g. Al di là degli approcci teorici definiti dai documenti sembra emergere, nei fatti, il rischio di una **marginalizzazione della società civile**. In particolare, l'articolazione dei tavoli di lavoro e i contenuti che agli stessi vengono attribuiti sembrano suggerire che il ruolo della società civile si esaurisca nella realizzazione di iniziative che puntano alla sua promozione. Queste iniziative sono evidentemente assai importanti, ma una visione di questo tipo rimanda ad una autoreferenzialità assai discutibile. La società civile esprime organizzazioni capaci di portare uno specifico valore aggiunto (ad esempio in termini di trasparenza, controllo sociale, rapporto costi/benefici e soprattutto nella rivitalizzazione della convivenza civile) anche nella realizzazione dei programmi di ricostruzione e sviluppo. Per questo motivo non può essere tenuta ai margini di questi aspetti dell'azione della comunità internazionale.
- h. Le **grandi opere infrastrutturali** possiedono un evidente interesse per l'importanza che hanno, in termini di visibilità, impatto politico e rapidità di spesa, presso i governi locali e la comunità dei donatori. Le risorse destinate a questi interventi, pur indispensabili per integrare la regione nel sistema europeo, rischiano quindi di essere strutturalmente sovradimensionate. La storia passata



della cooperazione nell'area fornisce sufficienti esempi dei limiti della ricostruzione fisica. Un'attenzione particolare al bilanciamento degli interventi con programmi, ad esempio, per lo sviluppo del capitale sociale, dei servizi ed in favore dei gruppi marginali sarà indispensabile per dare coerenza e sostenibilità al processo nella sua globalità.

- i. **L'integrazione economica** dell'area nel sistema europeo, che è centrale nella logica del patto di stabilità, si tradurrà in una progressiva integrazione dei mercati. E' evidente il rischio che questo favorisca ulteriormente la crescita dei **fenomeni di marginalità sociale**. Al di là di specifiche strategie e programmi di lotta alla povertà, sarà fondamentale l'effettiva capacità del sistema di dotarsi di strumenti di *global governance* che regolino il processo. Fra gli elementi sui quali sarà necessario vigilare dovrà esserci un approccio bilanciato al tema dell'abbattimento dei meccanismi protezionistici, che tenga conto del fatto che i paesi più ricchi corrono meno rischi in termini di stabilità economico sociale, e possono perciò avanzare più speditamente in questa direzione.
- j. Il sostegno della comunità internazionale ha rappresentato e rappresenta un elemento fondamentale e indispensabile alla stessa stabilità politico-sociale. Le risorse economiche della cooperazione sono estremamente rilevanti se paragonate al livello degli indicatori macroeconomici. E' impensabile che questo appoggio venga ritirato bruscamente senza provocare un innalzamento dei livelli di povertà tale da tramutarsi immediatamente in un fattore di instabilità. Di questa realtà bisogna prendere atto.

### 3.2.2 La cooperazione dell'Italia. Lezione apprese e proposte per il futuro

L'Italia ha avuto e ha, nei processi di sviluppo dei paesi dell'area, un ruolo assai importante in termini di impegni di cooperazione, risorse allocate e coinvolgimento istituzionale.

Non è evidentemente questa la sede in cui analizzare in dettaglio la storia dell'impegno italiano dell'ultimo decennio nella regione. E' però utile segnalare alcune problematiche che, pur derivando spesso da caratteristiche generali del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo, hanno avuto, nell'area, particolare impatto e risonanza.

La decennale crisi nell'Europa Sud Orientale è stata affrontata dalla Cooperazione Italiana in una situazione di **crisi progressiva dal punto di vista della disponibilità di fondi e, ancor più, di strumenti procedurali efficaci**. La cooperazione ordinaria è stata duramente colpita da questo stato di fatto. Il risultato più evidente è stata una ridottissima capacità di spesa. Una percentuale assai rilevante dei programmi finanziati ha subito slittamenti nei tempi di avvio e di implementazione. Questo ha limitato in modo sostanziale l'impatto degli interventi, ma anche il loro peso politico nelle dinamiche locali e la capacità stessa dell'Italia di incidere sulle scelte di *policy* dei governi.

La via d'uscita più comunemente utilizzata, anche per le iniziative di cooperazione in quest'area, è stata, come è noto, **l'utilizzo dello strumento della cooperazione multilaterale** attraverso le agenzie delle Nazioni Unite (NU). Senza addentrarci nelle problematiche legate a questa modalità di cooperazione ci limitiamo a sottolineare che, se da un lato, in situazioni come quelle dei Balcani, la logica multilaterale degli interventi va salvaguardata, i limiti in termini di visibilità italiana ed effettiva possibilità di monitoraggio e controllo sono stati evidenti. Questo approccio sconta in modo pesante l'essere più il risultato di un'esigenza di ordine gestionale che di una scelta consapevole.

Nelle **situazioni di emergenza** l'Italia ha evidenziato una capacità di risposta più tempestiva, ma sempre nella situazione di mancanza di un quadro legislativo e procedurale adeguato. In molte situazioni solo l'impegno personale e l'abnegazione di singoli funzionari ha consentito l'attivazione di risorse e l'avvio di iniziative. In ogni caso, nonostante alcune esperienze siano state più positive di altre, **non esiste ancora una procedura sufficientemente codificata di impegno e gestione di fondi per l'emergenza**.

Questa situazione ha evidentemente contribuito a determinare una **perdita dell'egemonia** di

indirizzo, programmazione e finanziamento **da parte della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) delle iniziative di cooperazione** e l'entrata in gioco, con esiti diversi, di **nuovi soggetti istituzionali**.

Il periodico manifestarsi di crisi e situazioni di emergenza nei Balcani ha avuto regolarmente impatto nell'inserimento di nuovi attori istituzionali della cooperazione.

In particolare, la crisi umanitaria innescata dallo scoppio della guerra nella ex Jugoslavia ha determinato l'avvio dei tavoli di coordinamento con il coinvolgimento dell'associazionismo di solidarietà, delle Organizzazioni Non Governative (ONG), degli enti locali e la partecipazione attiva della Presidenza del Consiglio attraverso il Dipartimento Affari Sociali (DAS) e di vari ministeri tra cui quello degli Interni, degli Esteri, della Difesa e delle Pari Opportunità; la crisi albanese del 1997 ha portato alla costituzione di un analogo Tavolo Albania e alla installazione di una **Delegazione Diplomatica Speciale** con il compito di rappresentare la struttura di gestione delle iniziative di cooperazione con l'Albania dei vari ministeri italiani; la crisi del Kosovo ha portato al tentativo, non riuscito, di avviare un nuovo specifico Tavolo di Coordinamento e al lancio di una sottoscrizione, **Missione Arcobaleno**, promossa però dallo stato.

Tutte queste esperienze hanno avuto esiti diversi e particolari, ma è possibile esprimere alcune valutazioni di ordine generale.

La cooperazione dei diversi ministeri italiani nel quadro della **Delegazione Diplomatica Speciale** non si è dimostrata particolarmente efficace e ha manifestato limiti procedurali e di capacità di spesa analoghi a quelli della cooperazione della DGCS.

In questo quadro il **DAS**, è stato invece in grado, puntando sul partenariato forte con le ONG e l'associazionismo, di allocare i fondi e avviare i programmi in tempi congrui rispetto alle esigenze. La scelta di intervenire in Albania nel settore dei servizi sociali e di assistenza ha consentito di mettere a frutto le competenze istituzionali del Ministero Affari Sociali e si è dimostrata coerente rispetto alla situazione e ai bisogni. Questo processo è stato facilitato dalla presenza di un quadro normativo *ad hoc*, che è invece obbiettivamente mancato alle iniziative della cooperazione ordinaria.

Ad eccezione della prima esperienza relativa agli interventi in Bosnia Erzegovina, inoltre, i Ministeri italiani hanno manifestato una grossa difficoltà nella partecipazione ad iniziative di coordinamento a partire da una **cultura dell'interdipendenza istituzionale e della collaborazione strategica**. Questa mancanza ha danneggiato in modo sostanziale la visibilità del "sistema Italia" e l'impatto degli interventi.

**Missione Arcobaleno** è un'iniziativa indubbiamente anomala (una sottoscrizione pubblica organizzata dallo stato) che ha avuto il merito di **canalizzare in modo estremamente rapido risorse assai significative** verso programmi e interventi di associazioni e ONG che, in gran parte, hanno rappresentato risposte efficaci e concrete ai bisogni. L'anomalia dello strumento è stata di nuovo figlia della mancanza di un quadro normativo e procedurale che consenta all'Italia di intervenire in contesti di emergenza e indubbiamente è stata condizionata dal suo stesso successo (una raccolta finale di oltre 132 miliardi). Questo ha messo a dura prova l'impegno di una struttura di gestione estremamente snella e basata in gran parte sul volontariato che, peraltro, non ne ha pregiudicato efficienza, capacità di controllo e positivi risultati. Ancora una volta, d'altro canto, è risultata evidente la **mancanza di un quadro di riferimento strategico e metodologico d'insieme** che consentisse di affrontare un'emergenza complessa.

Nelle attività di cooperazione nell'area è avvenuto un incontro di associazionismi con storie e profili diversi. Alcune organizzazioni, nate già da molti anni sulla spinta della solidarietà con i paesi del Terzo Mondo, hanno cercato di tradurre nel contesto balcanico approcci e metodologie apprese attraverso il lavoro di campo nei programmi di emergenza, riabilitazione e sviluppo realizzati in quelle

aree. Altre erano invece portatrici di esperienze associative con un maggiore radicamento nel territorio italiano. Questo incontro può rappresentare indubbiamente una ricchezza e costituire uno specifico valore aggiunto del non governativo italiano.

Un'altra caratteristica della cooperazione dell'Italia nell'area è stata sicuramente rappresentata dalla presenza vivace di un gran numero di enti locali che, a diversi livelli, hanno avviato iniziative di solidarietà e cooperazione.

La varietà di situazioni rende assai difficile generalizzare un giudizio. In ogni caso si può dire che esperienze particolarmente positive sono state quelle in cui si sono create sinergie fra enti locali e ONG basate sul principio di valorizzare al meglio gli specifici valori aggiunti in termine di risorse disponibili (nel senso più ampio del termine), competenze tecniche, conoscenza della realtà locale.

Questo approccio si rivela tanto più importante quanto più risulta fondamentale assicurare, accanto all'indubbio valore rappresentato dalla costruzione di relazioni fra comunità, anche quella concretezza di attività, risultati e impatto degli interventi che costituisce (a maggior ragione in società impegnate in un duro processo di transizione) la migliore forma di legittimazione presso la popolazione delle attività di promozione del decentramento, della democratizzazione e della partecipazione.

### 3.3 La società civile e le ONG internazionali

#### 3.3.1 Potenzialità e limiti della società civile locale

La presenza di una società civile locale forte è universalmente riconosciuto come un elemento essenziale per il consolidamento della democrazia nella regione e per la costruzione di un nuovo "contratto sociale".

Evidentemente le **debolezze ed il recente radicamento** di questo tessuto non facilitano la piena assunzione di questo ruolo. I forti condizionamenti esercitati dai gruppi di potere e dagli apparati politici hanno in alcuni casi influenzato pesantemente lo sviluppo delle organizzazioni.

Da questo punto di vista riteniamo che **favorire il consolidamento di relazioni di partenariato forte con le ONG e l'associazionismo europeo** possano rappresentare un'occasione unica per lo scambio di esperienze e la costruzione di una sensibilità comune che contribuisca all'avvicinamento all'Europa.

E' sicuramente fondamentale **vigilare sul rischio di favorire in questo modo la canalizzazione verso lo stato di un eccesso di input e di aspettative**. Queste, nascendo da processi di maturazione più lunghi e propri dei paesi dell'Europa Occidentale, possono contribuire, paradossalmente, se non soddisfatte, alla crisi di legittimità delle strutture statali nei paesi in transizione.

D'altra parte, la costruzione di un solido tessuto di organismi dotati di sufficiente indipendenza e della capacità di **incanalare verso gli stati e la comunità internazionale le domande dell'opinione pubblica e in particolare dei gruppi deboli**, è un'esigenza ineludibile che va sostenuta.

#### 3.3.2 Ruolo e mandato delle ONG internazionali

La storia e gli errori commessi in questi anni hanno spinto la comunità internazionale a concepire una cooperazione caratterizzata da un approccio sempre più strategicamente orientato. Questo è sicuramente un valore positivo a patto che **le strategie nascano da un'interazione con i diversi soggetti coinvolti** e quindi anche con le ONG. Riteniamo che questo sia necessario non perché astrattamente "dovuto", ma perché **esiste un patrimonio di conoscenze e di esperienze da mettere a disposizione**. Se le ONG verranno progressivamente marginalizzate sarà questo patrimonio ad essere sacrificato.

L'accusa più o meno latente alle ONG in questi anni è stata spesso quella di essere

organizzazioni "non governabili". L'esperienza dei Balcani dimostra invece che, nelle situazioni in cui un quadro di riferimento di coordinamento plausibile ed efficace esiste, le **ONG sono disponibili a coordinare approcci e logiche di intervento spesso assai più di molti altri soggetti della cooperazione.**

In un'area geografica completamente priva di una tradizione di presenza, le ONG hanno saputo affermarsi in questi anni come soggetti **capaci di inserirsi in modo autorevole ed efficace nei processi in atto**, hanno saputo rispondere alle esigenze di attivazione di professionalità specifiche e hanno saputo valorizzare e adattare ad un contesto nuovo la propria cultura di cooperazione basata sui valori della pace, della convivenza e dell'accettazione reciproche, del primato della persona umana e della giustizia nei rapporti sociali.

## **4. Priorità metodologiche e settoriali**

### **4.1 La lotta alla povertà e all'esclusione sociale**

La transizione e la sua deriva violenta nel conflitto hanno avuto fra le loro conseguenze la crescita esponenziale del fenomeno della marginalità sociale. Si tratta perciò di **adottare la lotta alla povertà e alla esclusione sociale come prospettiva trasversale ai programmi.** La logica della comunità internazionale attraverso il Patto di Stabilità sembra adottare, in linea teorica, questo approccio.

D'altra parte, la lotta alla povertà è, in genere, **politicamente debole presso i governi** e le autorità locali a partire dall'evidenza che i gruppi marginali sono fragili, oltre che economicamente, anche in termini di rappresentanza politica e sociale. E' evidente che questi settori della popolazione tendono ad acquisire visibilità solo quando diventano portatori di dinamiche di conflitto e che, peraltro, una volta che le dinamiche della violenza si siano messe in moto è assai difficile e costoso rimetterle in discussione.

In questo contesto esiste uno specifico **valore aggiunto delle ONG e della società civile** in programmi di questo tipo come soggetti in grado, a partire dalla loro conoscenza delle dinamiche locali, di farsi interpreti delle problematiche di cui i gruppi deboli sono portatori.

Nelle strategie di sussistenza e auto promozione delle famiglie lo strumento della emigrazione nei paesi ricchi è un elemento centrale. La lotta alla povertà nell'area non può non tenere conto di questo elemento. In questa prospettiva la capacità dei paesi europei di predisporre e gestire strumenti che consentano **ingressi regolari e l'accesso regolato al proprio mercato del lavoro** rappresenta un punto cruciale della lotta alla povertà.

Per le sue stesse caratteristiche il processo di ricostruzione e integrazione nel contesto europeo rischia di svolgersi seguendo solo la traccia delle città e dei grandi assi di comunicazione.

I programmi di lotta alla povertà non potranno non tenere conto di questa dinamica e quindi dedicare una **attenzione specifica alle aree rurali marginali.** Questi non potranno avere la pretesa di impedire l'abbandono di fatto (in buona parte già avvenuto) di aree dove le stesse strategie di sostentamento sono totalmente insostenibili. D'altra parte dovranno porsi l'obiettivo di **lottare contro i fattori di vulnerabilità che impediscono accettabili livelli di vita** in aree marginali, ma che hanno potenzialità di integrazione con il tessuto socio-economico circostante. Dovranno in questo senso puntare a migliorare l'accesso ai fattori produttivi, garantire una sufficiente accessibilità a servizi sanitari ed educativi, promuovere miglioramenti in termini di organizzazione delle comunità e integrazione con le aree circostanti.

Le caratteristiche della povertà e della **vulnerabilità sociale nelle aree urbane** richiamano

evidentemente la necessità di puntare da un lato sul sostegno al settore produttivo per diminuire i livelli di disoccupazione e aumentare i redditi delle famiglie, ma dovrà considerare prioritaria l'attenzione alla organizzazione di servizi di assistenza a favore dei gruppi deboli come minori, anziani e i disabili.

#### **4.2 I programmi infrastrutturali e la ricostruzione post-conflitto**

Se si riesce ad evitare che le risorse vengano intercettate esclusivamente dai potentati locali, gli stessi programmi infrastrutturali e di ricostruzione possono essere naturalmente utilizzati per combattere la povertà e l'esclusione sociale. Questo ruolo può essere incrementato introducendo **possibili condizionalità sociali** per favorire l'impatto in questo senso dei programmi nell'ottica di rendere i mezzi utilizzati coerenti con gli obiettivi. Un esempio marginale, ma che può rendere l'idea, è quello di valutare, nella selezione delle imprese locali chiamate a realizzare gli interventi, non solo criteri di capacità tecnico-finanziaria, ma anche l'impatto occupazionale sul territorio.

La ricostruzione è evidentemente un processo complesso per il quale il **coordinamento fra le agenzie** che sono coinvolte nella sua realizzazione è indispensabile per garantire la definizione di strategie generali di intervento e la compatibilità, rispetto a queste ultime, dei singoli interventi. In tutti questi casi è importante l'individuazione di specifiche sedi di interazione tra i diversi soggetti della cooperazione internazionale e tra questi e le autorità locali.

Nella realizzazione dei programmi di ricostruzione le ONG hanno dovuto fare i conti con un incremento di complessità procedurale. Se è vero che la pianificazione e la gestione di gare d'appalto nei programmi di riabilitazione/ricostruzione comporta la conoscenza di tecniche che non facevano parte del patrimonio tradizionale delle ONG, è importante sottolineare che in generale le ONG sono state in grado di rispondere in termini professionali alle nuove esigenze, garantendo una qualità di intervento di assoluto rilievo.

E' necessario d'altra parte che le ONG mantengano una **attenzione critica rispetto all'esasperato incremento delle procedure** poiché spesso quest'ultimo non garantisce migliori risultati in termini di trasparenza, ma si limita a sottrarre tempo e risorse all'impegno per garantire l'impatto sociale degli interventi.

E' assai importante il coinvolgimento di tecnici, professionisti e imprese locali nella pianificazione ed esecuzione dei programmi di ricostruzione. E' necessario evitare che il protagonismo della comunità internazionale, talvolta anche dettato dalle difficoltà di individuare interlocutori locali, possa finire con il mortificare le **risorse umane presenti sul territorio**, che rappresentano uno strumento e una premessa essenziale nella prospettiva della ricostruzione.

**La corruzione e l'appropriazione dei fondi** finalizzati alla realizzazione delle grandi infrastrutture è stata, purtroppo, una costante della storia dei Balcani di questi anni. E' necessario che i programmi di questo tipo non vadano in contro tendenza rispetto all'esigenza di consolidare il tessuto sociale e favorire la crescita civile. Se è vero che si è in presenza di società fortemente gerarchizzate nelle quali l'approccio *top-down* appare il più efficiente, d'altra parte sarà estremamente utile favorire nei modi possibili l'attenzione e la conoscenza dell'opinione pubblica e della società civile circa la selezione e gli obiettivi degli interventi, il loro avanzamento, i tempi di realizzazione. **Diffondere la conoscenza favorisce il controllo sociale** e questo può avere un ruolo importante in situazioni in cui gli strumenti di controllo formale dello stato sono oggettivamente deboli e penetrabili.

### 4.3 La ricostruzione e il rientro delle minoranze: l'esperienza delle ONG

In un contesto difficile come la Bosnia Erzegovina, le ONG hanno ottenuto sul tema del rientro delle minoranze importanti risultati che in molte aree sono stati la premessa cruciale per i rientri più generalizzati sui quali adesso è lecito puntare.

Dai programmi di ricostruzione e rientro delle minoranze sono ricavabili **alcune importanti lezioni di metodo**.

- a. La possibilità di avviare programmi di rientro di minoranze e/o di promozione della convivenza può richiedere **tempi di maturazione anche lunghi**. La variabile tempo costituisce infatti una condizione essenziale perché esistano condizioni di base su cui ricostruire la convivenza. La percezione del rischio che il coinvolgimento delle comunità locali nel processo decisionale possa riattivare le tensioni può essere scongiurato con un attento lavoro di base, rispetto dei tempi necessari e flessibilità nella gestione dello strumento progettuale. Nella costituzione del *team* di progetto è quindi necessario garantire la compresenza delle competenze professionali per interventi spesso tecnicamente complessi e di quelle che consentono di gestire delicati processi di riconciliazione.
- b. Per le ONG la presenza nell'area, per esempio attraverso programmi di ricostruzione, è un elemento indispensabile per costruire con le comunità locali relazioni di fiducia e stima: **un capitale di credibilità spendibile quando gli interventi diventano politicamente più delicati**.
- c. La gestione dei programmi deve essere basata su un forte coordinamento dei diversi attori coinvolti. Ciò permette di evitare duplicazioni, massimizzare l'impatto, e garantire le migliori sinergie possibili. Tale esigenza, di per sé importante e generalizzabile, diventa cruciale in contesti delicatissimi come quelli dei programmi di rientro di minoranze, in cui è indispensabile **garantire la massima coerenza politica degli interventi**. In questo senso l'esperienza delle *Reconstruction and Return Task Force* (RRTF) locali in Bosnia Erzegovina è sicuramente un modello da replicare.
- d. Il **coinvolgimento delle autorità locali** nella implementazione dei progetti deve essere attentamente sostenuta. E' infatti fondamentale appoggiare il processo di costruzione del loro ruolo di riferimento per l'intera comunità che sono responsabili di amministrare. Si tratta di un processo difficile e lento, anche perché in molti casi gli interlocutori sono espressione di gruppi di potere direttamente legati al conflitto, ma che va sostenuto in ogni situazione in cui le condizioni locali lo permettano.
- e. La sostenibilità sociale degli interventi parte dal presupposto che la comunità va ricostruita come tale. Per questo motivo è necessario mostrare **interesse e attenzione per la popolazione residente**, per esempio sostenendo la riabilitazione di servizi o la promozione di iniziative di cui benefici la comunità nella sua interezza.
- f. L'impatto dei programmi sarà massimo quanto più si riuscirà a **far crescere gli interessi comuni e concreti alla convivenza** che sono il presupposto per la riconciliazione. In questo caso, il processo di rientro deve essere considerato come **uno strumento per allargare la rete di relazioni economiche con un'area più vasta**, riorganizzando i legami interrotti dal conflitto e superando le linee di separazione fra i gruppi.

### 4.4 L'emergenza

I programmi di emergenza hanno rappresentato una parte fondamentale dell'azione e della visibilità della cooperazione internazionale. Questo ruolo viene adesso messo in discussione in nome di una concezione più restrittiva della tipologia degli interventi. Su questa base si assiste perciò ad un **ridimensionamento rilevante della presenza dello *European Community Humanitarian Office* (ECHO)** sicuramente comprensibile, ma poco giustificabile nei suoi tempi, dimensioni e premesse ideologiche.

In considerazione della storia e delle caratteristiche dell'area, è quindi necessario utilizzare un **approccio più flessibile agli interventi** di questo tipo. Si è in presenza di un insieme di oggettive

situazioni di emergenza, non ancora superate, intrecciate con situazioni in cui è possibile lavorare nella prospettiva dello sviluppo. Procedere per **fasi astratte**, secondo una visione per cui ad una fase di emergenza pura deve seguire in modo diacronico il momento della riabilitazione e poi quello dello sviluppo, rappresenta un approccio palesemente inadeguato rispetto alla realtà.

Schematizzare l'evoluzione della situazione sul terreno a partire dai termini di riferimento delle linee di finanziamento che dovrebbero intervenire in successione costituisce una impostazione dannosa, in particolare quando non vengono seguite convincenti **strategie di passaggio di competenze e compatibilizzazione di tempi di intervento e logiche procedurali**. Il caso del "passaggio di consegne" fra le iniziative di ECHO e le attività della DG Relex (*Direction Générale Relations Exterieures*) della Commissione Europea in Bosnia Erzegovina è, da questo punto di vista, assai esemplificativo.

#### 4.5 Il sostegno ai servizi sociale, educativi e sanitari

La ricostruzione e riorganizzazione dei servizi sociali, educativi e sanitari è parte integrante del processo di transizione.

In tale contesto, i **programmi di assistenza tecnica** rappresentano uno strumento essenziale per la definizione dei piani globali di riorganizzazione.

Le ONG, dal canto loro, possono contribuire apportando uno specifico valore aggiunto in varie fasi del processo:

- possono contribuire alla definizione delle *policies* a partire dalla loro conoscenza del contesto e possono sostenere il processo di **traduzione dei processi di riorganizzazione a livello locale** nella prassi quotidiana;
- possono **individuare**, a partire dall'esperienza di campo, **eventuali limiti** delle strategie perseguite e suggerire i possibili correttivi;
- possono **fungere da facilitatori**, organizzatori e catalizzatori delle relazioni fra strutture ed istituzioni locali e istituzioni ed enti europei.

Dato il contesto di transizione e di riduzione strutturale dell'intervento pubblico, le ONG devono inoltre porsi il tema della **sostenibilità economica** dei servizi e delle strutture che contribuiscono a creare.

Questa esigenza va peraltro bilanciata a partire dalla considerazione di quelle **situazioni in cui ad essere insostenibile è proprio la mancanza (o l'eliminazione) di servizi sociali, educativi o sanitari**. Ciò vale, a maggior ragione, per le situazioni post-belliche per le quali la sostenibilità immediata è fuori discussione.

**Le situazioni di conflitto** e, per certi versi, quelle in cui la transizione ha avuto un impatto particolarmente violento sul tessuto sociale, determinano di per sé stesse priorità nel campo dei servizi sociali di cui si deve tenere conto. E' il caso della necessità di costituire centri sociali e di aggregazione o di pianificare iniziative che puntino a integrare soggetti marginali attraverso, ad esempio, il sostegno alla scolarizzazione e forme di assistenza e animazione per gli sfollati.

La organizzazione o riorganizzazione di servizi sociali, educativi e sanitari deve evidentemente essere accompagnata da adeguate **attività di formazione e aggiornamento professionale** per il personale addetto.

Queste attività assumono una valenza particolare nel caso di servizi che vengono sostanzialmente ridefiniti nella loro logica e modalità di funzionamento. Spesso la riorganizzazione avviene secondo visioni estremamente innovative rispetto alle impostazioni tradizionali. In casi come questi, riveste un'importanza particolare l'adozione di **approcci partecipativi nell'analisi dei bisogni formativi e nella realizzazione delle attività**.

Sarà peraltro fondamentale **evitare la semplice trasposizione nelle realtà locali di tipologie e modalità organizzative di servizi sperimentati in Europa**, senza garantire le necessarie mediazioni e predisporre percorsi di sperimentazione, in particolare a livello periferico, con tempi adeguati. Anche da questo punto di vista, le ONG possono disporre di un valore aggiunto da mettere a disposizione delle istituzioni locali.

## Riferimenti bibliografici

- Bennet, C., 1999. Thinking Ahead: For the Reconstruction of Kosovo, there are Lessons to be Learned From Bosnia, in "Humanitarian Affairs Review", N° 6, Summer 1999
- Brunel, S., 1999. What the Humanitarian Community Must Learn from the Kosovo Tragedy, in "Humanitarian Affairs Review", N° 7, Autumn 1999
- European Commission, 1996. Linking Relief, Rehabilitation and Development, Communication to the European Parliament and the Council of Ministers, Brussels
- Gundel, J., 1999. Humanitarian Assistance: Breaking the Waves of Complex Political Emergencies. A Literature Survey, CDR Working Paper, 99.5, Copenhagen
- International Crisis Group, 1997. Going Nowhere Fast: Refugees and Internally Displaced Persons in Bosnia-Herzegovina, <http://www.intl-crisis-group.org/projects/sbalkans/reports/bh22main.htm> (April 30th 1997)
- International Crisis Group, 1999. Consequences of the Kosovo Conflict and Future Options for Kosovo and the Region, <http://www.intl-crisis-group.org/projects/sbalkans/reports/kos20main.htm> (April 19th 1999)
- International Crisis Group, 1999. Is Dayton Failing?: Bosnia Four Years After the Peace Agreement, <http://www.intl-crisis-group.org/projects/sbalkans/reports/bh51main.htm> (October 28th 1999)
- International Crisis Group, 1999. Kosovo Briefing: Who Will Lead the Kosovo Albanians Now?: Making sense of Kosovo's Feuding Factions, <http://www.intl-crisis-group.org/projects/sbalkans/reports/kos24brfmain.htm> (June 28th 1999)
- International Crisis Group, 1999. Preventing Minority Return in Bosnia and Herzegovina: The Anatomy of Hate and Fear, <http://www.intl-crisis-group.org/projects/sbalkans/reports/bh50main.htm> (August 2nd 1999)
- International Crisis Group, 1999. The New Kosovo Protectorate, <http://www.intl-crisis-group.org/projects/sbalkans/reports/kos32rep.htm> (June 20th 1999)
- International Crisis Group, 1999. Transforming Serbia: the Key to Long Term Stability, <http://www.intl-crisis-group.org/projects/sbalkans/reports/yl10main.htm> (August 12th 1999)
- International Crisis Group, 2000. Albania: State of the Nation, <http://www.intl-crisis-group.org/projects/sbalkans/reports/alb07mai.htm> (March 1st 2000)
- International Crisis Group, 2000. Montenegro: in the Shadow of the Volcano, <http://www.intl-crisis-group.org/projects/sbalkans/reports/mont02main.htm> (March 21st 2000)
- Kamatoros A., Wilson G., 2000. Open Forum, in "Humanitarian Affairs Review", N° 8, Winter 2000
- Lévy J., 1999. Europa. Una geografia, Torino, Edizioni di Comunità
- OHR - RRTF, 1998. RRTF, An Action Plan in Support of the Return of Refugees and Displaced Persons in Bosnia and Herzegovina, <http://www.ohr.int/rtrf/r9803-00.htm>
- Pugh, M., 1998. Post-conflict Rehabilitation: Social and Civil Dimensions, in «Journal of Humanitarian Assistance», December 1998, University of Plymouth
- Schenkenberg van Mierop, E. (ICVA), 2000. Special Issue: the Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response to the Kosovo Refugee Crisis, in "Talk Back", Volume 2, N° 1, 18 February 2000
- Schmidt, F., 2000. Balkans on Their Way Toward European Integration?, in "RFE/RL Newline" - End Note, 20 April 2000
- Special Delegation of Council of Europe Advisers on Minorities - Stability Pact for South Eastern Europe, 2000. The Promotion of Multi-Ethnic Society and Democratic Citizenship in South Eastern Europe, Draft Report of the Special Delegation of Council of Europe Advisers on Minorities, Working Table I (Democratisation and Human Rights), Strasbourg, 1st February 2000, [www.greekhelsinki.gr/english/report/stability-pact-1-2-2000.html](http://www.greekhelsinki.gr/english/report/stability-pact-1-2-2000.html)
- UNDP, 1999. Albanian Human Development Report 1998, Tirana, Albi Greva - UNDP
- UNHCR, 2000. Evaluation and Policy Analysis Unit, The Kosovo Refugee Crisis. An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response, EPAU/2000/01, Pre-Publication Edition
- World Bank, 2000. Europe and Central Asia Region, The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe: a Regional Strategy, Paper





**Solint**  
Solidarietà e cooperazione internazionale

*Il ruolo delle ONG di solidarietà e cooperazione nella gestione delle crisi internazionali: verso una nuova partnership tra istituzioni e società civile*  
Roma, 23 maggio 2000

## **Pacificazione e ricostruzione nei Balcani: ruolo e mandato degli attori della cooperazione**

Sandro De Luca (CISP)

Gruppo di lavoro composto da: Sandro De Luca (CISP); Nino Sergi (INTER SOS); Marcello Goletti (MOVIMONDO-Molise) e Michele Romano (COOPI)

Coordinamento scientifico ed editoriale: Carlo Tassara (CISP)

Maggio 2000

### **Indice**

<b>1. Introduzione</b> .....	<b>1</b>
<b>2. L'Europa Sud Orientale fra transizione e conflitto</b> .....	<b>2</b>
2.1 DINAMICHE IN ATTO NEL SISTEMA POLITICO, ECONOMICO E SOCIALE .....	2
2.2 LA DERIVA VIOLENTA DELLA TRANSIZIONE: IL CASO DELLA BOSNIA ERZEGOVINA.....	4
<b>3. Ruolo, mandato e prospettive degli attori della cooperazione internazionale</b> .....	<b>7</b>
3.1 PREMESSA .....	7
3.2 LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE .....	7
3.2.1 Le strategie di integrazione dell'area e il Patto di Stabilità.....	7
3.2.2 La cooperazione dell'Italia. Lezioni apprese e proposte per il futuro .....	9
3.3 LA SOCIETÀ CIVILE E LE ONG INTERNAZIONALI.....	11
3.3.1 Potenzialità e limiti della società civile locale.....	11
3.3.2 Ruolo e mandato delle ONG internazionali .....	11
<b>4. Priorità metodologiche e settoriali</b> .....	<b>12</b>
4.1 LA LOTTA ALLA POVERTÀ E ALL'ESCLUSIONE SOCIALE .....	12
4.2 I PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI E LA RICOSTRUZIONE POST-CONFLITTO .....	13
4.3 LA RICOSTRUZIONE E IL RIENTRO DELLE MINORANZE: L'ESPERIENZA DELLE ONG .....	14
4.4 L'EMERGENZA .....	14
4.5 IL SOSTEGNO AI SERVIZI SOCIALE, EDUCATIVI E SANITARI.....	15
<b>Riferimenti bibliografici</b> .....	<b>16</b>

La relazione, per la cui stesura sono state anche considerate le indicazioni degli operatori delle ONG aderenti a Forum Solint nei paesi dei Balcani, ha anche tenuto conto di qualificati apporti di personalità, associazioni ed istituzioni dei paesi della regione con i quali le nostre ONG realizzano da anni progetti umanitari, di riabilitazione e di sviluppo.

Forum Solint è promosso da

