



Proposte per la definizione di orientamenti strategici della cooperazione italiana in Bosnia Erzegovina a sostegno della condizione minorile e giovanile

Sarajevo, 24 febbraio 2007

Paolo Dieci, Direttore del CISP

Deborah Rezzoagli, Responsabile di Area Geografica Europa dell'Est

Maria Alessandra Verrienti, Direttrice del progetto affidato "Sviluppo della condizione dei minori, degli adolescenti e dei giovani in Bosnia Erzegovina"

Elementi di contesto: il ruolo della cooperazione nell'attuale fase politica della Bosnia Erzegovina

Le analisi di diversi organismi internazionali¹ e la percezione alimentata dalla presenza e dal lavoro di cooperazione nel paese sembrano suggerire che gli accordi di Dayton (1995), mentre hanno assolto alla funzione di consentire la fine delle ostilità, a distanza di più di dieci anni fanno fatica ad ispirare un impianto statale e istituzionale certo per la Bosnia Erzegovina.

L'impianto macro istituzionale e statale post Dayton è molto precario. Come è noto, la Bosnia Erzegovina attuale è rappresentata da uno stato costituito da due entità separate: la Repubblica Serbska e la Federazione Croato-Bosniaca. Non solo l'autorità effettiva dello stato sulle due entità è molto debole; anche il livello di reale integrazione politica all'interno della Federazione è fragile e tende a prevalere, sul piano politico e istituzionale, la differenziazione tra cantoni croati e cantoni bosniaci. Dove le due comunità convivono su uno stesso territorio, come è nel caso di Mostar, si verificano tendenze alla separazione, non da ultimo nella concezione e attuazione dei percorsi formativi e scolastici.

A rafforzare l'instabilità della Bosnia Erzegovina vi sono poi le dinamiche regionali, che impattano sulle articolazioni del suo sistema politico. La questione del Kosovo, ad esempio, tende a rafforzare l'isolazionismo della Repubblica Serbska, le cui autorità politiche guardano allo stato federale con distacco o diffidenza.

D'altra parte, come effetto della guerra prima e dell'impianto politico istituzionale seguito ad essa poi, nelle diverse aree del paese si è venuta affermando in modo abbastanza schiacciante l'egemonia dei partiti nazionalisti. Non è fuori luogo ritenere che questo sia spiegabile in gran parte alla luce di una percezione diffusa che il futuro della Bosnia Erzegovina è tuttora legato agli equilibri di potere tra le sue tre principali componenti e che quindi, in questa fase, rafforzare in modo esplicito una di esse sia un investimento sul proprio futuro e su quello della propria comunità.

L'affermazione dei partiti nazionalisti è al tempo stesso causa ed effetto della tendenza alla separazione e degli ostacoli all'edificazione di un impianto istituzionale e statale se non unitario almeno omogeneo.

Non è facile prevedere l'evoluzione del quadro politico del paese e gli osservatori internazionali tendono a convenire sul fatto che questo è lungi dall'essere stabilizzato. La Bosnia Erzegovina, per molti aspetti, si trova ancora in una situazione "post bellica" caratterizzata sia dalle dinamiche appena richiamate e sia da una forte dipendenza politica, economica e militare, dall'esterno.

L'Unione Europea si propone chiaramente come il principale interlocutore e al tempo stesso il possibile approdo del paese, per il quale ha definito alcune condizioni essenziali, tra le quali la riforma del sistema giudiziario e la piena affermazione dei diritti della persona. In particolare, la Commissione Europea afferma che il primato dell'identità "etnica" e delle prerogative delle componenti "etniche" rispetto ai diritti individuali e all'uguaglianza di ognuno di fronte alla legge viola la Convenzione Europea sui Diritti Umani. Al tempo stesso, sempre secondo la Commissione, è indispensabile, affinché possa proseguire il percorso di avvicinamento all'Unione Europea della Bosnia Erzegovina, che prenda consistenza la funzione di uno stato e di un

¹ Si veda al riguardo *Ensuring Bosnia's Future: A New International Engagement Strategy*, International Crisis Group, 15 febbraio 2007.

governo federali, che dovrebbero essere responsabili di determinare le condizioni previste nello *Stabilization and Association Agreement*².

In termini generali, gli obiettivi dell'Unione Europea, ovverosia la stabilizzazione del paese, l'impulso al processo di democratizzazione, la ricomposizione di un tessuto istituzionale e sociale unitario (pur nel rispetto delle articolazioni politiche interne), sono ampiamente condivisibili. L'Italia ha fatto suoi questi obiettivi, integrandoli in una più generale politica nei confronti dei Balcani improntata agli stessi principi.

Tuttavia c'è un rischio e cioè che possa crescere nel paese, anche da parte di chi non guarda con favore alle tendenze alla frammentazione alle quali abbiamo accennato, una certa insofferenza nei confronti di supposte pressioni esterne. La Bosnia Erzegovina, al suo interno divisa, sembra però unita nel voler respingere ingerenze esterne nei propri affari interni. Questa tendenza è, politicamente e culturalmente, comprensibile.

Fare coesistere il perseguimento degli obiettivi generali dell'Europa con il superamento del rischio al quale abbiamo accennato è una delle principali sfide della comunità internazionale in Bosnia Erzegovina. Qui c'è senz'altro un possibile significativo ruolo per la cooperazione allo sviluppo.

La cooperazione può infatti sostenere in concreto i processi auspicati, non tanto tramite enunciazioni ufficiali e iniziative politico diplomatiche – che chiamano in causa altri soggetti – quanto attraverso l'affermazione di condizioni materiali favorevoli al loro perseguimento. In concreto, ad esempio, la cooperazione internazionale può sostenere processi di aggregazione, ai livelli sociale ed economico, su base territoriale, come appresso si cercherà meglio di chiarire.

Perché i giovani e i minori? Quali priorità?

Tre ragioni principali militano a sostegno dell'assunzione della questione dei minori e dei giovani come di una priorità per la cooperazione italiana in Bosnia Erzegovina.

In primo luogo perché affermare i diritti di gruppi di popolazione con comuni problematiche indipendentemente dall'appartenenza ad una o all'altra delle componenti del paese significa in concreto rafforzarne la vocazione unitaria e l'integrazione³. I giovani e i minori, in altre parole, sono categorie "trasversali" e affrontare i loro problemi, peraltro oggi abbastanza simili nell'insieme del territorio della Bosnia Erzegovina, richiede necessariamente l'adozione di approcci globali e non frammentati.

In secondo luogo, lavorare sui giovani e con i giovani significa investire sul futuro del paese, su una generazione che non ha avuto un ruolo "forte" nella degenerazione militare del conflitto nella ex Iugoslavia e che rappresenterà l'ossatura della società e dello stato in futuro.

In terzo luogo, e non secondariamente, i minori e i giovani hanno pagato e pagano un prezzo particolarmente alto ai livelli di instabilità e di frammentazione prevalenti nel paese.

Un'analisi generale della situazione dei minori (fino a diciotto anni) e dei giovani (dai diciotto ai venticinque anni) del paese indica al tempo stesso le principali problematiche esistenti e, quindi, le più significative priorità da assumere⁴.

L'educazione è probabilmente l'ambito dove è più impattante la frammentazione istituzionale che caratterizza la Bosnia Erzegovina, se si pensa che tredici diverse istituzioni, tra di loro peraltro quasi del tutto scollegate, hanno un mandato relativo all'organizzazione del sistema scolastico e formativo: la Repubblica Serbska, dieci cantoni della Federazione croato bosniaca, il ministero federale dell'educazione, delle scienze, della cultura e dello sport e il distretto di Brcko. E' evidente che la frammentazione del sistema educativo, di cui è

² *European Commission for Democracy through Law* (Venezia, 11 marzo 2005).

³ Si desidera ripeterlo: l'enfasi posta sul tema dell'unitarietà del tessuto sociale ed istituzionale non significa la presunzione di determinare il tipo di assetto politico dello stato della Bosnia Erzegovina, ma sottolineare l'auspicio che il paese non sia vittima di spinte disgregatrici che ne renderebbero ancora più incerto il futuro.

⁴ Alcuni dati riportati in questo paragrafo sono tratti da *Youth in Bosnia and Herzegovina* 2003, UNDP.

parte integrante la non armonizzazione dei curricula scolastici e universitari, determina forti limiti alla mobilità del corpo docente (anch'esso costretto nei fatti ad operare dentro schemi ispirati da rigide separazioni) e indebolisce il rapporto tra formazione e impiego, ostacolando la possibilità di giovani diplomati di trovare lavoro al di fuori del proprio territorio.

Non sorprende, di conseguenza, che tra le fasce più dinamiche e intraprendenti del mondo studentesco e giovanile bosniaco si rafforzi il desiderio di lasciare il paese, per poter realizzare all'estero esperienze di studio e di lavoro che in patria appaiono precluse.

Esistono allo studio progetti di riforma del sistema educativo che vanno incoraggiati. Al tempo stesso possono essere sostenuti interventi atti a favorire la messa in rete delle realtà educative e formative sul territorio, anche a partire da piani di formazione e riqualificazione dei corpi docenti che coinvolgano cantoni afferenti alle due entità sub-statali.

Un altro anello debole della catena è rappresentato dalla mancanza di orientamento professionale e di offerta di vocational training che permettano ai giovani di avere maggiore conoscenza del mercato e dell'offerta del lavoro. La situazione attuale fa emergere un netto scollamento tra gli studi di scuola superiore e universitaria, tra quest'ultima e il mondo del lavoro ed infine tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Una specifica attenzione va poi posta a sostegno dei minori in difficoltà, per ragioni sociali ed economiche, fisiche, mentali o per l'appartenenza a gruppi generalmente marginalizzati, quali i Rom. In questo caso, una priorità da perseguire è quella dell'attivo coinvolgimento di ONG e associazioni locali nella promozione, in coordinamento con le istituzioni scolastiche, di piani di inclusione e sostegno ai minori e alle famiglie. Questo, a sua volta, può contribuire a rafforzare il legame tra istituzioni e "privato sociale", favorendo anche lo sviluppo di quest'ultimo.

L'economia e l'inclusione dei giovani nei piani di sviluppo rappresentano certamente un'altra grande priorità. Considerando che nel paese la soglia di povertà è fissata in un reddito uguale o inferiore ai 2,5 euro al giorno, i poveri sono risultati essere il 19% della popolazione nel 2001. Di questi, si può assumere che una significativa parte sia costituita da giovani.

L'inadeguatezza dei sistemi formativi, la scarsa possibilità di mobilità sul territorio, la difficoltà di accedere a risorse finanziarie, la mancanza di orientamenti professionali, congiunte alla contrazione delle opportunità di pubblico impiego, determinano alti tassi di disoccupazione giovanile.

Nel quadro del programma della cooperazione italiana realizzato da un'associazione di ONG coordinata dal CISP e denominato "***Sviluppo della condizione dei bambini, degli adolescenti e dei giovani in Bosnia Erzegovina***" è stato realizzato e presentato a Sarajevo il 14 dicembre 2006 uno studio sull'occupazione giovanile comprensivo di analisi della situazione esistente e di ipotesi e proposte per una politica a sostegno dei giovani nel paese⁵.

Lo studio è realizzato tramite l'analisi di dati statistici e della letteratura esistente, la somministrazione di oltre mille questionari a giovani e imprenditori e la realizzazione di interviste in profondità e *focus groups* con rappresentanti di istituzioni e *stakeholders* del settore.

I giovani in Bosnia Erzegovina sono ai margini della società ed il loro coinvolgimento nella vita sociale, politica ed economica del paese è minimo. La povertà, le difficoltà che i giovani hanno nella ricerca del lavoro, la scarsa qualità dei lavori accessibili rafforzano la mancanza di prospettive e di fiducia fra i giovani. Ciò provoca un fenomeno di emigrazione che nella maggior parte dei casi riguarda i giovani con un elevato livello di istruzione e di competenze professionali. "La fuga dei cervelli" sta diventando un serio problema che rischia di compromettere le prospettive di sviluppo del paese. Nonostante la disoccupazione colpisca tutti i segmenti della popolazione della Bosnia Erzegovina, ci sono alcuni gruppi che ne soffrono maggiormente, tra i quali i giovani nella fascia di età tra i 15 e 29 anni. La mancanza di politiche giovanili non permette un approccio strutturato che migliori la situazione. Infine, le analisi del lavoro sono condotte secondo metodo-

⁵ Lo studio, completo di tutti i suoi allegati, si allega al presente documento

logie differenti, il che rende difficile una ricostruzione d'insieme dei livelli di occupazione, sottooccupazione e disoccupazione. La tabella che segue riporta i dati sulla disoccupazione raccolti da diverse fonti.

Tassi di disoccupazione per fonti di dati

Fonte	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Employment Services	38.5%	39.1%	41.3%	41.9%	43.4%	45.5%
Household Surveys	22.9%	21.1%	19.6%	21.5%	n.a.	n.a.
Labour Force Survey	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	31%

A seguire si riporta una tabella con evidenziate alcune priorità relative all'occupazione giovanile e, più in generale, alla condizione sociale ed economica dei giovani, che emergono dallo studio su indicato. Come si potrà osservare, l'identificazione delle priorità, sebbene orientata allo sviluppo economico, abbraccia fortemente anche il campo dell'educazione, né potrebbe essere diversamente considerando l'evidente correlazione tra i due ambiti.

Priorità per l'occupazione giovanile

Priorità		
Aumentare la domanda di lavoro per i giovani	Migliorare le qualifiche professionali dei giovani	Aumentare la capacità dei giovani di transizione tra scuola e lavoro
a) Incentivi fiscali per le imprese che assumono giovani. b) Introduzione di "contratti atipici" per giovani in condizioni di particolare vulnerabilità. c) Estensione di programmi di sussidio dell'occupazione giovanile.	a) Aumentare i tassi di iscrizione alla scuola secondaria e terziaria. b) Aggiustare i curricula scolastici al fine di ampliare le opportunità occupazionali per le donne. c) Rafforzare il legame concreto tra educazione formale e mercato del lavoro. d) Introdurre l'orientamento professionale e il "counseling" nel sistema educativo formale. e) Prestare particolare attenzione all'innalzamento delle competenze di giovani privi di particolari capacità professionali. f) Rafforzare opportunità di apprendistato in collaborazione con il settore privato.	a) Rafforzare il coinvolgimento di ONG di giovani su questioni relative al mercato del lavoro. b) Aumentare l'accesso dei giovani alle informazioni relative al mercato del lavoro. c) Rendere l'impresa un'opzione viabile per i giovani. d) Introdurre "social safety nets" per gruppi giovanili a rischio e in condizioni di povertà. e) Fornire ai giovani orientamento e "counseling" attraverso i servizi pubblici per l'impiego.



In collaborazione con ONG giovanili e "partners" sociali:
 Sviluppare un piano di azione per l'occupazione giovanile;
 Sviluppare politiche per l'occupazione giovanile a livello locale;
 Integrare le questioni relative all'occupazione giovanile nei piani nazionali per l'occupazione e lo sviluppo.

L'analisi del contesto sociale ed economico in cui si iscrive la condizione dei giovani in Bosnia Erzegovina conduce a identificare una carenza grave di opportunità: opportunità di formazione, di orientamento professionale, di mobilità, di risorse.

Un approccio strategico che punti al tempo stesso a migliorare la condizione dei giovani e a favorire la ricomposizione del tessuto sociale ed economico del paese passa in primo luogo per l'estensione delle opportunità. A prescindere da qualsiasi altra valutazione, sarebbe illusorio pensare di poter prospettare ai giovani del paese una situazione analoga a quella antecedente la dissoluzione della ex Jugoslavia, contraddistinta da un certo livello di garanzie sociali ed occupazionali da parte dello Stato. Quel sistema, giusto o sbagliato che fosse, non è replicabile, alla luce dei cambiamenti intervenuti nel paese e al di fuori di esso e delle dinamiche politiche ed economiche internazionali.

La cooperazione allo sviluppo può però adoperarsi per consolidare ed estendere nel paese opportunità concrete per i giovani, anche al fine di farne soggetti propulsori della trasformazione del sistema sociale ed economico.

E' in questo contesto che si possono inscrivere interventi a sostegno dell'imprenditoria giovanile facenti leva sia sulla formazione professionale e sia sull'apertura di linee di credito agevolate. Le agevolazioni non dovrebbero riguardare tanto l'abbassamento dei tassi di interesse sui prestiti, che oltre una certa soglia potrebbe tra l'altro rischiare di creare confusione nel sistema creditizio nazionale, quanto la flessibilità relativa all'entità delle garanzie patrimoniali e finanziarie da esibire. La cooperazione può promuovere questo processo anche a partire dall'attivazione di fondi a garanzia del credito per giovani imprenditori, che possono fare riferimento prioritariamente alle sedi e articolazioni bosniache del sistema bancario italiano, significativamente presente nel paese.

In questo modo, tra l'altro, la cooperazione può favorire l'evidenziazione di un "sistema paese" italiano che guarda alla Bosnia Erzegovina come ad un ambito territoriale prioritario di intervento, anticipando in qualche modo processi di integrazione che potranno auspicabilmente in futuro trovare pieno compimento tramite il rafforzamento dei legami tra la Bosnia Erzegovina e l'Unione Europea.

L'assunzione di un approccio territoriale e il rafforzamento delle istituzioni addette alla definizione delle politiche per i giovani

Come si è già sottolineato, la frammentazione del tessuto istituzionale della Bosnia Erzegovina determina anche una scarsa coesione del suo tessuto sociale e penalizza lo sviluppo economico e le opportunità occupazionali dei giovani.

Le vocazioni produttive e socio economiche delle realtà territoriali vengono compresse dalla rigidità dei confini dei sub-stati e dei cantoni, con gravi ricadute sulla mobilità interna e l'occupazione.

In antitesi a questa logica e a favore invece di processi di aggregazione transfrontalieri operano in Bosnia Erzegovina cinque Agenzie di Sviluppo Regionali: Nord Ovest, Nord Est, Centrale, Sarajevo "Macro Regione" ed Erzegovina.

La cooperazione italiana già adesso, tramite alcuni suoi programmi, collabora con queste agenzie, create dal programma "EU-Red" dell'Unione Europea a partire dal marzo del 2003.

La scommessa delle agenzie è duplice. Da una parte, nell'immediato, rappresentare ambiti di elaborazione e attuazione di politiche regionali di sviluppo basate sulla valorizzazione delle risorse umane e naturali presenti nelle aree territoriali di loro riferimento. Le agenzie possono divenire – e in molti casi già sono – agenti catalizzatori di risorse pubbliche e private e luoghi di concertazione di strategie di sviluppo locale tra agenzie governative e non, nazionali ed internazionali.

Dall'altra, sui piani istituzionale e politico, le stesse agenzie potrebbero rappresentare in futuro riferimenti significativi per il superamento progressivo della situazione post bellica e per il graduale passaggio dall'impianto di Dayton a un più articolato e realistico sistema di decentramento amministrativo.

La cooperazione italiana dovrebbe in maniera sempre più esplicita sostenere questa scommessa, anche attraverso l'attivazione di partenariati da parte di enti locali italiani con le agenzie regionali locali.

In generale è molto importante che la cooperazione italiana possa esercitare una funzione di indirizzo degli enti locali. L'azione di questi ultimi, infatti, può risultare utile per affermare modelli di concertazione delle strategie di sviluppo basati sulle risorse del territorio e non sulle barriere "etniche". Al contrario, interventi da parte di istituzioni locali italiane avulsi dall'attuale fase politica del paese rischierebbero, se anche inconsapevolmente, di contribuire a cristallizzare la frammentazione esistente. Questa in concreto, come si è già sottolineato, si manifesta nella repubblica Serbska nella scarsa o nulla considerazione del livello federale, mentre nella federazione nella concentrazione effettiva dei poteri in zone di influenza rigidamente divise.

Nell'ambito delle strategie di sviluppo a favore della condizione giovanile in Bosnia Erzegovina deve occupare un posto di rilievo anche la valorizzazione dei fermenti culturali ed artistici attorno ai quali si aggregano le giovani generazioni. La cultura – come è noto – può anticipare e nei fatti spesso anticipa processi istitu-

zionali e politici e può favorire il consolidamento di spinte unitarie e della coesione sociale nel mondo giovanile.

In Bosnia Erzegovina esiste una ricchissima tradizione artistica, che la cooperazione internazionale può proporsi di valorizzare e mettere al servizio di processi di sviluppo dell'occupazione giovanile, anche tramite la creazione di realtà imprenditoriali che agiscono nel campo della produzione artistica.

Un'ultima raccomandazione riguarda il rafforzamento della Commissione per il coordinamento delle questioni giovanili in Bosnia Erzegovina, istituita sul finire del 2004.

Tale Commissione, né potrebbe essere diversamente, riflette al suo interno le attuali divisioni del paese ma il suo mandato riguarda tutta la Bosnia Erzegovina. Si tratta di una realtà nuova, che va incoraggiata ad assumere sempre più decisamente un ruolo propulsivo rispetto alle legislazioni statale e sub-statali. Inoltre la Cooperazione Italiana può contribuire a rafforzarne il ruolo e il mandato all'interno della struttura politico-istituzionale al fine di promuovere concrete iniziative di riforma degli aspetti sopra menzionati.

Un piano per l'occupazione giovanile nel paese, ad esempio, dovrà fare affidamento da una parte sul pieno sostegno della Commissione e dall'altra su una reale ed efficace concertazione con i ministeri e le istituzioni settoriali competenti.

La Commissione dovrebbe poi anche avere un ruolo strategico nella promozione e della ratifica delle varie convenzioni internazionali sui giovani e i minori, anche a partire dalla definizione di concreti meccanismi di monitoraggio.